

Sistema para designar los escaños a partir del voto popular en la integración de la Convención Constitucional chilena

di Alberto Guevara Castro'

Abstract: The system to allocate seats in Chilean Constitutional Convention based on the popular vote – In November 2019, a majority of the political forces represented in the Chilean congress, under a context of high social pressure, opened process that may result in the adoption of a new constitution. This led to the celebration of a plebiscite that mandated the establishment of a Constitutional Convention. Later on, a series of directives were adopted for its integration and to broadly regulate its working methods. This article describes the nature of this constituent assembly, the electoral system through which seats will be assigned, and the provisions on independent candidacies, parity between men and women, reserved seats for indigenous peoples, and rules for people with disabilities.

Keywords: Chilean constitutional convention; Plebiscite; Proportional representation; Parity rules; Reserved seats; Constitutional reform.

855

1. Introducción

La constitución chilena cumplió cuarenta años en 2020. El 8 de agosto de 1980 se aprobó su versión final, misma que se sometió a plebiscito el 11 de septiembre y se promulgó el 21 de octubre de ese año. Si bien el texto ha sido reformado en diversas ocasiones y ha funcionado como base legal para el desarrollo democrático de Chile², desde hace años hay voces que exigen la adopción de un

¹ Politólogo por la Universidad Iberoamericana, Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas por la Universidad de York y en Relaciones Internacionales por el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals. Doctorando en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Siena.

² Patricio Navia (2010), parafraseando al expresidente Patricio Aylwin, hablaba de los alcances de la democracia chilena como un “sistema democrático en la medida de lo posible”, al referirse a los avances logrados en la materia sobre la base de la constitución de 1980, superando los candados autoritarios que originalmente estaban previstos para preservar el orden establecido. Tsebelis (2018), por su parte, habla sobre los altos umbrales para el cambio constitucional en Chile y los acuerdos necesarios entre las fuerzas políticas para lograrlo. Navia (2018) argumenta que, a pesar de estos requisitos, la Constitución ha sido reformada más de 40 veces desde la restauración de la democracia.

nuevo texto constitucional, no sólo desde una perspectiva funcional, sino también simbólica.³

En noviembre de 2019, bajo la presión de crecientes protestas sociales, prácticamente todas las fuerzas políticas representadas en el parlamento adoptaron el *Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución* por medio del cual se inició un proceso de reformas que llevaría a una consulta popular sobre el tema. Entre otros aspectos, se acordó celebrar un plebiscito en abril de 2020 en el cual se plantearían dos preguntas: *¿Quiere Usted una Nueva Constitución?* y *¿Qué tipo de órgano debiera redactar la Nueva Constitución?* Para esta última, las opciones serían: *Convención Mixta Constitucional* o *Convención Constitucional*.⁴

En caso de obtener un mandato aprobatorio, las elecciones para la Convención Constitucional se celebrarían el mismo día que las de alcaldes, concejales y gobernadores regionales correspondientes al año 2020, es decir, el 25 de octubre. Derivado de los ajustes al calendario electoral por la pandemia por COVID-19, en esa fecha se celebró el plebiscito y en abril de 2021 se elegirá a la Convención Constitucional. En el plebiscito, organizado por el Servicio Electoral de Chile (SERVEL),⁵ participaron más de siete millones y medio de electores – equivalente a más del 50% del padrón electoral vigente. Entre quienes sufragaron, el 78% lo hizo a favor de una nueva Constitución y el 79% a favor de una Convención Constitucional electa en su totalidad por voto popular.⁶

Este artículo describe la naturaleza de la Convención Constitucional, cómo se elige a sus integrantes y cómo se aplican las reglas de representación proporcional, las aplicables a personas con discapacidad, sobre candidaturas independientes, en materia de paridad y en torno a cupos indígenas, tanto en la presentación de candidaturas como en la asignación de escaños.

³ La constitución de 1980 se adoptó durante el gobierno de Augusto Pinochet. En 2018, la expresidenta Michelle Bachelet, como una de las tres reformas de fondo anunciadas por su gobierno (2014-2018), presentó un proyecto de ley para cambiar la constitución. El contenido del proyecto puede consultarse aquí: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76296/1/Mensaje%20Pdta.Bachelet.pdf>.

⁴ Las opciones pueden consultarse aquí: <https://www.servel.cl/plebiscito-nacional-2020-2-votos-cada-uno-con-dos-opciones/>. El cronograma de las elecciones 2020, incluido el plebiscito, se detalla aquí: https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2020/12/CRONOGRAMA_ELECCIONES_DEFINITIVAS_11042021.pdf.

⁵ En Chile, como en la mayor parte de América Latina, las elecciones están a cargo de un órgano técnico independiente y apartidista. Si bien sus antecedentes se remontan a 1925 e incluyen un largo cierre entre 1973 y 1986, desde octubre de 2015, con fundamento en la Ley 20.860, goza de autonomía constitucional.

⁶ Llama la atención que, si bien se trata del mayor número de votos emitidos en votaciones presidenciales y plebiscitos desde 1989, este número no ha variado significativamente a lo largo de los años. Esto tiene varias posibles explicaciones, que van del cambio del sistema de inscripción voluntaria y voto obligatorio a uno de inscripción automática y voto voluntario, la dinámica propia y contexto social de cada elección, un desgaste de la democracia representativa y de los partidos políticos, entre otros (Fuentes 2020). Los resultados del plebiscito pueden consultarse aquí: <https://pv.servelecciones.cl/>

2. Naturaleza e integración de la Convención Constitucional

2.1. ¿Convención Mixta o Convención Constitucional?

El *Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución* ofreció la opción de elegir una asamblea conformada por 172 personas, de los cuales el 50% serían integrantes del Parlamento y 50% personas electas por votación popular; u optar por una convención ciudadana de 155 constituyentes, elegida en su totalidad “bajo sufragio universal con el mismo sistema electoral que rige en las elecciones de Diputados en la proporción correspondiente.”⁷ Al votar por esta última alternativa, siguieron otras decisiones que impactan en la representatividad de la convención que trabajará durante nueve meses y hasta un año, en la redacción de la nueva constitución.

2.2. Sistema electoral

La Ley 21.200, derivada del *Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución*, confirmó que la Convención Constitucional se elegirá mediante el mismo sistema electoral que rige las elecciones de diputadas y diputados. Esto se traduce en que, quienes postulen su candidatura, tendrán que hacerlo en listas que se registrarán en alguno de los 28 distritos electorales del país, mismos que incluyen un mínimo de 3 y un máximo de 8 escaños, determinados por el número de habitantes.⁸

Este sistema funcionará mediante listas abiertas integradas por militantes de partidos políticos o candidatos independientes.⁹ La fórmula distribuidora que se utilizará para la integración de la Convención Constitucional es la fórmula D’Hondt, por la que se divide el número total de votos que obtenga cada lista registrada en un distrito determinado, a partir de los que reciba cada candidatura, entre el número de cargos disponibles en cada distrito.¹⁰

⁷ La Biblioteca Nacional del Congreso de Chile cuenta con un sitio web con documentos relevantes sobre el proceso constituyente. El texto completo del Acuerdo referido puede consultarse aquí:

[https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo por la Paz.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo_por_la_Paz.pdf)

⁸ La Ley 20.840 de 2015 redujo de 60 a 28 los distritos para la elección de diputaciones e incrementó de 120 a 155 el número de escaños. También cambió los dos cupos que se elegían, por entre tres y ocho por distrito. Para obtener más información sobre los distritos, consultar: <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/plebiscito2020/distritos>

⁹ Si bien es un sistema de listas abiertas, la legislación no impide que una persona pueda competir contra las listas de un determinado distrito y, en caso de obtener un mayor número de votos, ocupar alguno de los escaños disponibles.

¹⁰ Por ejemplo, en un distrito en donde se eligen tres escaños, la votación de cada lista se divide entre uno, dos y tres. En caso de que compitieran tres listas y obtuvieran en total, respectivamente, 60, 42 y 18 votos, las divisiones quedarían de la siguiente manera: lista A: 60, 30, 20; lista B: 42, 21, 14; lista C: 18, 9, 6. La distribución de escaños procedería conforme al orden de votos obtenidos por lista, para las candidaturas con mayor número de votos:

En síntesis, se trata de un sistema de representación proporcional que permite considerar la preferencia del elector dentro de las propias listas. Además de estas reglas generales, a continuación se describen algunas disposiciones sobre candidaturas independientes, paridad entre hombres y mujeres, cupos exclusivos para pueblos originarios y reglas sobre candidaturas para personas con alguna discapacidad.

2.3. Requisitos generales para candidaturas

Los requisitos generales para postularse a la Convención Constitucional son los establecidos en el artículo 13 de la actual constitución: ser mayor de 18 años, contar con la ciudadanía y no haber sido condenado a pena aflictiva.¹¹ Respecto al umbral de edad, destaca que es incluso menor a los 21 años requeridos para ejercer como diputada o diputado ordinario. Esta decisión equipara el derecho al sufragio pasivo con la categoría de ciudadanía respecto al criterio etario.

Tampoco se dispuso algún otro requisito o prohibición que no estuviera contemplado en el artículo 132 constitucional: al inscribirse, quienes se ostenten como funcionarios públicos cesarán en sus cargos o, en el caso de directivos gremiales o vecinales, suspenderán sus funciones. En ese sentido, la Convención Constitucional se integrará bajo un principio igualador en el que sus miembros: 1) no podrán ser funcionarios públicos activos, 2) percibirán un ingreso igual de 50 unidades tributarias mensuales¹² y 3) no podrán presentar su candidatura a cargos de elección popular mientras ejerzan su mandato y hasta un año después de que concluyan su labor.

2.4. Requisitos de residencia

Por otra parte, estarán habilitadas a postularse quienes hayan nacido en el extranjero, de padre o madre chilena, y las personas nacionalizadas por gracia, sólo si han estado vecindadas en Chile por más de un año. Esto refuerza el criterio general de residencia respecto al derecho al voto.¹³ Si bien en su dimensión activa el voto puede ejercerse por residentes en el exterior desde 2017 en plebiscitos nacionales, elecciones primarias para candidaturas a la presidencia

dos escaños para la A y uno para la B. De ser el caso, esto podría ajustarse para alcanzar una integración paritaria conforme a lo que se explica en la sección correspondiente.

¹¹ De acuerdo con el artículo 37 del Código Penal, “se reputan aflictivas todas las penas de crímenes y, respecto de las de simples delitos, las de presidio, reclusión, confinamiento, extrañamiento y relegación menores en sus grados máximos.” Disponible en https://leyes-cl.com/codigo_penal/37.htm.

¹² Además de las asignaciones por determinar en el propio Reglamento de la Convención.

¹³ Al momento de escribir este artículo, si bien sólo son aplicables los criterios citados que están vigentes en la constitución, se encuentra en tramitación un proyecto con número de Boletín 13.940-07 para exigir que las y los candidatos a la Convención Constitucional tengan su domicilio en el distrito electoral por el que postulan, al menos durante dos años contados hacia atrás desde el día de la elección (Ver: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=14271&prmTIPO=INICIATIVA>).

de la República y en elecciones presidenciales, en su dimensión pasiva no prosperó su ejercicio para la Convención Constitucional. En una votación que no alcanzó el quorum requerido, el 3 de diciembre de 2020 la Cámara de Diputados rechazó y archivó por un año la propuesta de crear tres distritos electorales y sus correspondientes escaños constituyentes adicionales para la ciudadanía chilena radicada en el extranjero.¹⁴

2.5. Candidaturas independientes

En lo que respecta a afiliación partidista, conforme a la Ley 21.216, para integrar esta asamblea no será necesario ser militante de algún partido político, ya que se permiten las candidaturas independientes y la integración de listas por un mínimo de dos personas. Al respecto, el 14 de octubre de 2020 se aprobó una disminución al umbral de firmas o patrocinios independientes: las personas que aspiran al registro de su candidatura requerirán el apoyo del 0.2% de los votantes en la última elección de diputados y del 0.5%, derivados de la suma de los patrocinios individuales de sus integrantes, para constituir una lista independiente. En cualquier caso, el número de firmas de apoyo nunca podrá ser menor a 300.

2.6. Reglas de paridad

El sistema de listas, en principio, facilita la aplicación de reglas de paridad desde la postulación. En el caso de la Convención Constitucional, las listas que se registran en cada uno de los 28 distritos, ya sean de partidos políticos o de independientes, deben de estar encabezadas por mujeres, alternando un igual número de personas de cada sexo (en estilo cremallera o cebra), conforme al número de escaños disponibles.

Sin embargo, dado que el sistema adoptado es de listas abiertas, la ciudadanía vota por las personas y no directamente por los partidos. Los escaños se asignan, entonces, a las personas de los partidos o pactos que logren el mayor número de votos, conforme la fórmula D'Hondt. La legislación establece que, a nivel distrital, deberán resultar electos igual número de mujeres y hombres, a excepción de los distritos con escaños impares, en donde la diferencia sólo podrá ser de una persona de un sexo distinto. Para lograrlo, si la distribución original no es paritaria, la candidatura ganadora del sexo sobrerrepresentado que haya obtenido la menor votación queda excluida y se asigna su escaño a la del sexo subrepresentado que haya obtenido más votos en la lista de su mismo partido, pacto o lista de independientes. Este procedimiento se repite hasta alcanzar la paridad.¹⁵

¹⁴ El proyecto completo está disponible aquí <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=14137&prmTIPO=INICIATIVA>.

¹⁵ Ley 21.216. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143661>.

2.7. Pueblos originarios

La Ley 21.298 aprobada el 23 de diciembre, enmendó la constitución para reservar 17 de los 155 escaños de la Convención Constitucional para representantes de pueblos originarios.¹⁶ Quienes postulen su candidatura bajo esta modalidad, además de los requisitos establecidos en el artículo 13 constitucional, deberán contar con un certificado emitido por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.¹⁷ Las candidaturas por los distintos pueblos deberán acreditar su domicilio electoral en las regiones que estipula la ley y deberán contar con el patrocinio de entre una y tres comunidades, asociaciones registradas u organizaciones indígenas no registradas, o el apoyo de 60 o 120 firmas de personas que tengan acreditada la calidad indígena del mismo pueblo, dependiendo del pueblo en cuestión.

La propia ley establece los requisitos para poder votar por las personas que presenten sus candidaturas por pueblos originarios y les ofrece la posibilidad de hacerlo así o votar por las candidatas o candidatos a convencionales constituyentes generales de su distrito. Para garantizar la paridad en los resultados, cada candidatura indígena debe inscribirse con una candidatura alternativa del mismo pueblo, que cumpla con los mismos requisitos, pero del sexo opuesto.

El pasado 26 de diciembre, el SERVEL determinó los distritos en los cuales se disminuirá el número de escaños generales elegibles, para asignar los 17 reservados para pueblos originarios. Con base en las disposiciones de la enmienda constitucional sobre este tema, se eligieron los distritos con mayor proporción de población indígena de 18 años o más, sin considerar a aquellos que eligen tres escaños y sin rebajar más de un escaño por distrito.¹⁸

A diferencia de las y los convencionales constituyentes generales, las candidaturas por pueblos originarios competirán en un distrito único, al cual, conforme a la Ley 21.298, corresponderán siete escaños para el pueblo Mapuche,¹⁹ dos para el pueblo Aimara y el resto para los otros pueblos reconocidos, con ajustes para garantizar la paridad.

¹⁶ Los pueblos indígenas a los que se refiere esta enmienda son los reconocidos en la Ley 19.253.

¹⁷ Quienes presenten su candidatura por el pueblo Chango pueden hacerlo bajo declaración jurada o presentando la solicitud de calidad indígena que hayan presentado ante la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

¹⁸ Los distritos en los que se disminuyeron cupos generales para convertirlos en escaños indígenas son el 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26. Llama la atención que el distrito 7 hay 7.3% de población indígena mayor a 18 años, mientras que en el 23 hay 33.1%, y les corresponde un distrito para pueblos indígenas a cada uno. De igual manera, en el distrito 1 hay 32.9% de población indígena mayor a 18 años, pero al haber solo tres escaños disponibles, el SERVEL no podía asignar ahí un distrito para pueblos originarios. Ver <https://www.servel.cl/pueblos-indigenas-servel-determino-distritos-con-disminucion-de-escaños/>.

¹⁹ Estas primeras siete correspondientes al pueblo Mapuche se asignan de la siguiente manera: la candidatura más votada se asigna a aquella que tenga su domicilio electoral en la Región Metropolitana de Santiago, o en las regiones de Coquimbo, de Valparaíso, del Libertador General Bernardo O'Higgins o del Maule. Luego, se elegirán las cuatro más

2.8. Candidaturas para personas con alguna discapacidad

En la discusión pública sobre este tema se contemplaron alternativas como establecer cupos fijos, un porcentaje de candidaturas o simplemente no incluir disposiciones sobre candidaturas o escaños reservados para personas con alguna discapacidad. Al respecto, conforme al acuerdo alcanzado, la Ley 21.298 dispuso que el 5% de las candidaturas de las listas de partidos políticos o pactos deberán corresponder a personas con alguna discapacidad, mismas que deberán acreditarse conforme a lo establecido en la nueva disposición cuadragésima séptima transitoria de la Constitución.

3. Conclusiones

La decisión de redactar una nueva Constitución y hacerlo bajo las reglas que se han aprobado hasta ahora, refleja la necesidad expresada por diversos sectores de la sociedad chilena de un cambio simbólico y funcional. Este largo proceso, que concluirá con la celebración del plebiscito que acepte o rechace el proyecto de Constitución que elaboren las personas constituyentes convencionales, podrá llegar hasta el 2022. Sólo hasta entonces sabremos si ese cambio dará paso a la primera Constitución chilena redactada por una asamblea electa popularmente, desde 1833.

El acuerdo de la mayoría de las fuerzas políticas que sustenta el cambio constitucional en curso ha abierto la puerta a un largo proceso en el que se mezclan mecanismos de representatividad e inclusión que no siempre serán complementarios y que en ocasiones serán contradictorios. Las candidaturas independientes no necesariamente resolverán las demandas de representatividad política de algunos sectores o se traducirán en políticas públicas más responsivas, pero sí abren espacios alternativos de participación. Las reglas de paridad permitirán una Convención Constituyente que refleje mejor la distribución poblacional entre hombres y mujeres, aunque es posible que candidatos y candidatas con un mayor número de votos deban ceder su escaño a alguna candidatura del sexo subrepresentado. También es cierto que distritos con un alto porcentaje de población indígena no contarán con un escaño reservado, mientras que otros con un porcentaje bajo sí lo tendrán.

En todo caso, las reglas electorales que se han aprobado se traducirán en la elección de una Convención Constituyente que abre un nuevo episodio en la vida constitucional chilena. Un episodio en el que se intentará incluir a sectores históricamente marginados en estos procesos y cuyos niveles de éxito deberán evaluarse, tanto desde la perspectiva de la inclusión, como de la representatividad. Y esto lo sabremos tanto por la integración de la Convención, como por su producto final, que será una nueva Constitución.

votadas con domicilio electoral en las regiones de Ñuble, del Biobío o de La Araucanía. Finalmente, se elegirán las dos candidaturas más votadas cuyo domicilio electoral esté en las regiones de Los Ríos, de Los Lagos o de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo.

Alberto Guevara Castro
Dipartimento di Studi aziendali e giuridici
Università di Siena
xxx.xxx@univsi.it