

P.

puntos de referencia

CENTRO
DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

EDICIÓN DIGITAL
N° 623, OCTUBRE 2022

POLÍTICA Y DERECHO

¿Cómo elegir a los nuevos convencionales?

Tres alternativas que respetan la proporcionalidad, representatividad y paridad

SYLVIA EYZAGUIRRE Y RODRIGO REBOLLEDO



RESUMEN

- Ante el triunfo del Rechazo en el plebiscito de septiembre de 2022 sobre la propuesta constitucional, la cuestión constitucional sigue abierta. Hasta la fecha, los diversos partidos políticos han acordado que el nuevo texto constitucional será redactado por un nuevo órgano constituyente, cuyos miembros serán electos por la ciudadanía. Sin embargo, todavía no existe claridad sobre el número de miembros que tendrá dicho órgano ni de las reglas para elegirlos.
- Para esta tarea, se propone un sistema electoral que enfatice la representación ideológica por sobre la geográfica, de manera que las minorías y distintas cosmovisiones puedan estar representadas en la convención, en el entendido que un órgano constituyente tiene una función muy distinta a la de los órganos llamados a gobernar.
- El nuevo sistema electoral debe lograr que el nuevo órgano represente lo más parecidamente posible la opinión ciudadana, ello implica dar acceso a múltiples voces, pero el peso de esas voces debe ser proporcional al peso que tienen en la ciudadanía.
- También debe ser tal que, de desearse un órgano paritario, la paridad se alcance sin necesidad de sacrificar representatividad.
- Los sistemas electorales proporcionales son los más adecuados para este propósito. Bajo este supuesto, proponemos tres alternativas de sistemas proporcionales.
 - 1) Distrito único nacional: Elección de 156 representantes a nivel nacional a través de listas cerradas de partidos políticos.
 - 2) Distritaje por Macrozonas (3 o 4 macrozonas): Elección de 156 representantes en tres o cuatro macrozonas a través de listas cerradas o abiertas de partidos políticos.
 - 3) Sistema Mixto: Elección de 100 representantes; 50 elegidos como los actuales senadores para la representación territorial y 50 elegidos a través de un distrito único nacional.
- Dentro de los sistemas proporcionales, la lista única nacional es la que mejor se ajusta a los criterios antes establecidos. Atendiendo a las tensiones regionales que pueden surgir para alcanzar una composición balanceada del órgano constituyente en términos geográficos, se puede optar por listas únicas por macrozonas o un sistema mixto.
- El distrito único nacional asegura la igualdad del peso del voto (*malapportionment* 0) y presenta el umbral más bajo para salir electo (0,6% de los votos). El distritaje por macrozonas asegura una mayor representación territorial, eleva el umbral para salir electo (entre 1,7 y 4,4 por ciento) y si bien no asegura la igualdad del peso del voto, su *malapportionment* es muy bajo (0,52). El sistema mixto tiene la ventaja de combinar las ventajas del distrito único (proporcionalidad, paridad, representatividad) con la representación de las regiones. Este sistema sacrifica el peso del voto (*malapportionment* 16,37) para ganar representación territorial, menos miembros y mayor posibilidad de acuerdos al elevar el umbral para salir electo.

SYLVIA EYZAGUIRE. Centro de Estudios Públicos.

RODRIGO REBOLLEDO. Departamento Ingeniería Industrial, Universidad Católica de la Santísima Concepción.



INTRODUCCIÓN

Ante el triunfo del Rechazo en el plebiscito de septiembre de 2022 sobre la propuesta constitucional, la cuestión constitucional sigue abierta. Según el Estudio 454 de opinión pública realizado por Cadem (25/9/2022), el 69% de los encuestados está de acuerdo con que se inicie un nuevo proceso constitucional y el 58% considera que es mejor una convención mixta (50% electa y 50% un comité de expertos nombrado por el Congreso) que una convención 100% electa. Hasta la fecha, los diversos partidos políticos han acordado que el nuevo texto constitucional será redactado por un nuevo órgano constituyente, cuyos miembros serán electos por la ciudadanía. Sin embargo, todavía no existe claridad sobre el número de miembros que tendrá dicho órgano ni de las reglas para elegirlos. Consideramos que es importante que el país enfrente un nuevo proceso constitucional pronto, de manera de cerrar este debate que ha traído, por una parte, esperanza por un acuerdo social que concite una mejor convivencia y, por otra parte, temor ante la incertidumbre que genera, con efectos políticos y económicos adversos.

Los autores proponen un sistema que enfatice la representación ideológica por sobre la geográfica, de manera que las minorías y distintas cosmovisiones puedan estar representadas en la convención, en el entendido que un órgano constituyente tiene una función muy distinta a la de los órganos llamados a gobernar.

El presente trabajo tiene por objeto contribuir al debate nacional sobre el sistema electoral para elegir a los miembros del nuevo órgano constitucional, bajo el supuesto que el Congreso decida convocar a un nuevo órgano constituyente. Los autores proponen un sistema que enfatice la representación ideológica por sobre la geográfica, de manera que las minorías y distintas cosmovisiones puedan estar representadas en la convención, en el entendido que un órgano constituyente tiene una función muy distinta a la de los órganos llamados a gobernar. El nuevo sistema electoral debe lograr que el nuevo órgano represente lo más parecidamente posible la opinión ciudadana, ello implica dar acceso a múltiples voces, pero el peso de esas voces debe ser proporcional al peso que tienen en la ciudadanía. Además, el nuevo sistema electoral debe ser tal, que de desearse una convención paritaria, la paridad se alcance sin necesidad de sacrificar

representatividad. Teniendo presente estos criterios, consideramos que los sistemas electorales proporcionales son los más adecuados para el propósito en cuestión. Dentro de los sistemas proporcionales, la lista única nacional es la que mejor se ajusta a los criterios antes establecidos. Ahora bien, atendiendo a las tensiones regionales que pueden surgir para alcanzar una composición balanceada del órgano constituyente en términos geográficos, se puede optar por listas únicas por macrozonas o un sistema mixto. Los sistemas aquí propuestos son exclusivamente para un órgano constituyente y no son extrapolables para la elegir a los representantes del poder legislativo, toda vez que estos últimos cumplen una función radicalmente distinta y su diseño debe estar en armonía con el régimen de gobierno.

A continuación, describimos brevemente diversos tipos de sistemas electorales con sus ventajas y desventajas. Luego, analizamos tres alternativas dentro del sistema proporcional: el distrito nacional único, el distritaje por macrozonas y un sistema mixto. Finalmente, presentamos las conclusiones.



SISTEMA ELECTORAL

El sistema electoral cumple una función primordial en la democracia, pues determina la forma de acceso al poder. La función del sistema electoral es convertir los votos válidamente emitidos en escaños. Existen múltiples variables a considerar en un sistema de electoral, pero hay tres que son fundamentales: i) la fórmula electoral (que contempla tanto la fórmula matemática para la asignación de escaños como su diseño: mayoritario, proporcional o mixto), ii) la estructura del voto (listas abiertas o cerradas, una opción o varias) y iii) la magnitud del distrito (cuántos escaños por distrito) (Reynolds *et al.* 2005).

Existen múltiples sistemas electorales, pero la gran mayoría de ellos se puede agrupar en dos grandes grupos: (II.1) mayoritarios/pluralista y (II.2) proporcionales.¹

II.1. El sistema electoral pluralista o mayoritario

El sistema electoral pluralista o mayoritario favorece la representación de la mayoría; el candidato o partido que obtiene la mayor cantidad de votos es el ganador. Este sistema favorece la gobernabilidad y para ello sacrifica representatividad, pudiendo dejar a grupos importantes de la población sin representación. Por lo general, este sistema se utiliza en elecciones donde se elige a un solo candidato por distrito (uninominal).

¹ También existen sistemas electorales mixtos para elegir a miembros de un órgano colegiado (parlamento), donde una parte se elige en función de un sistema mayoritario o pluralista y la otra parte a través de un sistema proporcional.

El sistema pluralista o de mayoría simple elige a los candidatos con el mayor número de votos independientemente de si obtuvo la mayoría absoluta. Este sistema se utiliza en Chile para elegir a los alcaldes. El sistema pluralista también se usa para elegir a múltiples candidatos por distrito (plurinominal). En estos casos, se usan principalmente dos sistemas: el voto en bloque por partido o el voto en bloque. En el primero los votantes tienen un solo voto y deben elegir entre listas cerradas de partido (no pueden votar por candidatos individuales). El partido con el mayor número de votos obtiene todos los escaños del distrito. En el segundo los votantes tienen tanto número de votos como escaños a elegir y deben usarlos para votar por candidatos individuales.

El sistema mayoritario busca que el candidato electo obtenga sobre el 50% de los votos. Para ello se usa la doble ronda o el voto alternativo. El sistema de doble ronda establece que, de no haber un candidato o una lista que haya obtenido más del 50% de los votos en la primera ronda, se debe realizar una segunda votación entre las primeras mayorías. Este sistema se utiliza en Chile para elegir al Presidente de la República y, con matices, para elegir a los gobernadores regionales.² El voto alternativo permite a los electores ranquear a los candidatos en orden de preferencia. Si ningún candidato obtuvo la mayoría absoluta a partir de las primeras preferencias, se agregan las segundas preferencias y así sucesivamente hasta alcanzar la mayoría absoluta.

II.2. El sistema electoral proporcional

El sistema de representación proporcional favorece la representación de la diversidad y solo es posible en distritos plurinominales. Este sistema busca que el órgano elegido esté constituido lo más parecido posible a la sociedad, otorgando representatividad a las minorías. En este sistema el porcentaje de votos que reciben los candidatos (o listas) determina de manera proporcional el número de escaños que les son asignados en el órgano a constituir. Entre mayor es el número de escaños que se elijan más proporcional es el sistema electoral. Este sistema es utilizado para la elección de miembros de cámaras legislativas en muchos países con régimen parlamentario. El sistema proporcional se puede realizar a través de la elección de listas cerradas de partido o eligiendo candidatos individuales. En el primer caso, el sistema más común es un voto por elector. Los escaños que recibe cada lista es proporcional al porcentaje de votos obtenido y los candidatos electos de cada lista se determinan en función de la prelación de la lista. En el segundo caso, los electores votan directamente por personas individuales. Este sistema permite que los electores tengan un solo voto o puedan votar por múltiples candidatos (como el sistema de voto alternativo). Para ambos casos, se utiliza una fórmula matemática para calcular la adjudicación de escaños, como por ejemplo la del divisor mayor o cifra repartidora.

Este sistema busca que el órgano elegido esté constituido lo más parecido posible a la sociedad, otorgando representatividad a las minorías.

² La ley obliga a realizar una segunda ronda si ninguno de los candidatos obtuvo el 40% o más de los votos.

Las principales ventajas de los sistemas proporcionales son³:

- **Representatividad:** se logra una mayor representatividad de la ciudadanía, asegurando que la diversidad tenga voz y voto en el órgano electo. Ello contribuye a legitimar el sistema en la medida que los ciudadanos encuentran espacios de representación.
- **Inclusión:** al otorgarle representación a las minorías, se logra una mayor inclusión. Entre más escaños se elijan en el distrito, mayor será la posibilidad de que las minorías queden representadas. Este sistema permite prescindir de escaños reservados en distritos de gran magnitud, toda vez que las minorías tienen la posibilidad de salir electas en función de las preferencias de los electores.
- **Justicia:** este sistema propende a reducir la disparidad entre porcentaje de votos y el porcentaje de escaños obtenidos. Con ello se evita la sobre representación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías. La proporcional distribución de los escaños contribuye a la percepción de justicia.
- **Adhesión:** se evita que haya un número elevado de votos “no útiles”, pues la gran mayoría de los votantes termina con su candidato electo. Esto incentiva la participación ciudadana.

La desventaja que tiene el sistema proporcional es la gobernabilidad. Entre más diversidad hay más fragmentación y ello hace más compleja su administración y llegar a acuerdos. De ahí que este sistema sea utilizado principalmente en regímenes parlamentarios y no presidenciales, que incentivan la generación de coaliciones para poder gobernar. También se observa en países que utilizan este sistema la exigencia de umbrales mínimos para lograr un escaño. Ello evita la excesiva fragmentación del órgano electo y dificulta la elección de partidos extremistas.

Para la redacción de la Constitución la fragmentación no parece ser una desventaja tan importante.

Para la redacción de la Constitución la fragmentación no parece ser una desventaja tan importante. Por el contrario, la legitimidad del órgano constituyente descansa en gran parte en la capacidad de representar las distintas visiones de mundo que existen en el país y dicha diversidad agrega valor a la discusión sobre las reglas que nos vamos a dar para la convivencia nacional. La lógica del órgano constituyente es de una índole radicalmente distinta a la de los poderes constituidos. Este no está llamado a gobernar, sino a diseñar las reglas de dicho gobierno, y para esta tarea la diversidad en ideologías y visiones de mundo conlleva más beneficios que desventajas, mientras que la representación geográfica parece menos importante toda vez que se trata de asuntos nacionales como son el régimen político, el

³ Ver Reynolds 2005.

sistema de justicia, los derechos individuales, etc. Con todo, la fragmentación puede ser un problema en la medida que los grupos representados no logren llegar a acuerdos para aprobar los artículos de la Constitución. En este sentido, el nivel de fragmentación debe estar en armonía con el *quorum* de aprobación de las normas de manera de facilitar la posibilidad de acuerdos.

A continuación, presentamos tres sistemas electorales alternativos para la elección de los representantes del órgano constituyente. Todos ellos tienen por fin lograr representar la diversidad de puntos de vista que existen en la sociedad chilena actual, resguardando al mismo tiempo la representación geográfica y la paridad de género.



DISTRITO NACIONAL ÚNICO

La variable más determinante para la proporcionalidad del sistema electoral es la magnitud del distrito, es decir, el número de escaños por distrito. Entre mayor la magnitud del distrito, más proporcional e inclusivo el órgano a constituir. Para la elaboración de una Constitución, la alternativa de un solo distrito nacional presenta múltiples ventajas. En primer lugar, es el sistema más proporcional que existe. Por ejemplo, en el caso de la Cámara de Diputados de Chile con 155 escaños, se requiere como umbral máximo 0,6 por ciento de los votos para salir electo. En el caso del Senado con 50 escaños, el umbral es más alto (2,0% de los votos), pero otorga representatividad a los grupos minoritarios en el órgano constitucional. Este sistema es el que más favorece a las minorías y asegura la mayor diversidad posible al interior del órgano constituyente.

En segundo lugar, es el único sistema que asegura la igualdad del peso del voto. Uno de los principios básicos de la democracia es que el voto de una persona pese lo mismo que el de otra. Por ejemplo, cuando se vota por Presidente, lista única nacional, el voto de cada persona pesa lo mismo. Sin embargo, cuando se elige a representantes por distritos electorales, como los diputados, el peso del voto se suele distorsionar. Por ejemplo, en Chile la Región de Aysén tiene según el último Censo cerca de 98 mil electores y elige a tres diputados, igual que la Región de Tarapacá que tiene 259 mil electores. Es decir, el voto de la Región de Aysén para la elección de diputados pesa 2,6 veces más que el voto de quienes votan en Tarapacá. Más dramática es la situación de la Región de Atacama que elige a cinco diputados con solo 241 mil electores, menor que la de Tarapacá que sólo elige a tres. El distrito nacional único no presenta esta distorsión, asegurando igualdad en el peso del voto.

La discrepancia entre los escaños asignados a cada distrito y la cantidad de población representada por ellos se llama *malapportionment*. Para medir esta discrepancia se emplea el índice de desproporcionalidad electoral de Loosemore-Hanby (González y Sierra 2014). Su fórmula matemática es:

$$MAL = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^N |s_i - v_i|$$

donde MAL es el indicador, i representa el distrito, N el número total de distritos, s_i representa el porcentaje de escaños del distrito i sobre el total de escaños y v_i es el porcentaje de la población o electores respecto del total que habita el distrito i . El indicador de *malapportionment* para una elección con distrito nacional único es 0.

Las listas cerradas fortalecen a los partidos políticos, toda vez que les entrega herramientas para forzar la disciplina partidaria y castigar a los llamados "díscolos".

La lista nacional para elegir a la nueva convención constitucional, por el número de escaños que se eligen, no permitiría llevar listas abiertas, sino que más bien obligaría a votar por partidos políticos (listas cerradas). Ello porque de llevar listas abiertas, los partidos tendrían que llevar el mismo número de candidatos más uno que el número de escaños, es decir, cada partido político o lista debería llevar 156 candidatos. Si imaginamos un escenario con sólo 10 partidos políticos o listas, cada elector debería votar por un candidato entre 1560 candidatos. El tamaño del voto, la complejidad para encontrar al candidato, la dificultad para doblar el voto, el tiempo que llevaría votar elevarían la dificultad de la votación, afectando al proceso en su conjunto. Como mencionábamos más arriba, uno de los principios fundamentales para una elección democrática es la simpleza de la votación. En estos casos, cuando el número de candidatos es tal, que logra complejizar la votación y volverse un obstáculo, se opta por listas cerradas, donde los electores sólo eligen la lista o el partido y no al candidato de forma individual. Algunos consideran este hecho una desventaja, porque impide a los electores votar por el candidato. Sin embargo, dada la experiencia reciente, este hecho no parece ser una gran pérdida. Si bien la prelación de los candidatos en las listas cerradas es determinada por los partidos políticos, estas incentivan a votar por causas o visiones de mundo más que por personas, facilitando los acuerdos, la rendición de cuentas y fortaleciendo a los partidos políticos, que son la piedra angular de la democracia representativa. Las listas cerradas fortalecen a los partidos políticos, toda vez que les entrega herramientas para forzar la disciplina partidaria y castigar a los llamados "díscolos". Por otra parte, permite a los partidos poner candidatos con altas capacidades técnicas aun cuando no sean conocidos, lo que para un proceso constituyente puede ser relevante. Finalmente, otra ventaja de las listas cerradas es que permite asegurar paridad de género sin tener que sacrificar representatividad, pues se puede obligar a los partidos políticos a que el 50% de sus candidatos sean mujeres y que se distribuyan en la lista de forma intercalada con los hombres. Ello es imposible en una lista abierta, dado que lo que determina quien sale electo es el número de votos del candidato

y no la prelación de la lista. También la representación geográfica puede lograrse con listas cerradas, pues al igual que la paridad se pueden establecer normas para asegurar que en la prelación de las listas se considere el aspecto geográfico.

Otra forma de asegurar la paridad sin mayores costos en proporcionalidad es hacer dos listas nacionales de candidatos, una para hombres y otra para mujeres. En este caso cada elector tiene dos votos, uno para cada lista. Si bien las dos listas implican un sacrificio en proporcionalidad, pues aumenta el umbral para salir electo, esta pérdida puede incluso ser beneficiosa, dado los bajos umbrales que presenta la lista única. En el caso de Chile, si se establecen 156 escaños y se hacen dos listas, el umbral para salir electo sería de 1,3 % de los votos; en el caso de 50 escaños en dos listas, el umbral sería de 2,0%; suficientemente bajos para asegurar a los grupos minoritarios representación.

Finalmente, en un sistema de lista única nacional no son indispensables los escaños reservados para determinadas minorías, como por ejemplo los pueblos originarios, pues ellos pueden llevar sus propias listas y salir electos en función de los votos obtenidos, algo que se dificulta con distritos más pequeños. Así, la lista única nacional parece responder de forma justa y eficiente a las demandas de representación social y política que enfrenta nuestro país en la actualidad, resguardando la legitimidad del órgano constituido.

En un sistema de lista única nacional no son indispensables los escaños reservados para determinadas minorías, como por ejemplo los pueblos originarios, pues ellos pueden llevar sus propias listas y salir electos en función de los votos obtenidos, algo que se dificulta con distritos más pequeños.

Por cierto, la desventaja de los distritos más grandes es la pérdida de cercanía con el representante. Pero ello no parece ser necesario para un órgano constituyente, cuya tarea es diseñar las instituciones del Estado, distribuir su poder de manera de encontrar un equilibrio virtuoso, establecer límites al ejercicio del poder y establecer las reglas para determinar quién ejerce el poder. Por el contrario, la distancia con el representante tiene la ventaja de dificultar la elección de caudillos locales y atenuar el activismo de causas locales. Otra desventaja es la pérdida de representación geográfica. Más allá de la relevancia o no de la representación local, es importante que los representantes electos no sean todos de Santiago, sino que exista diversidad en la procedencia de los representantes. Este aspecto es de fácil solución; basta exigir a los partidos políticos que el 60% de sus candidatos sean de regiones, respetando la proporcionalidad del país. Además, los candidatos de regiones deben insertarse en la lista de forma intercalada de manera que de cada cinco candidatos tres sean de regiones.

IV.

DISTRITAJE POR MACROZONAS

La lista nacional única es una innovación en el sistema electoral nacional y puede resultar demasiado ajena a la ciudadanía, especialmente por la aparente falta de representación geográfica. Atendiendo a esta legítima preocupación, se propone una alternativa intermedia, que busca potenciar los beneficios que conlleva distritos de gran magnitud con la representación geográfica. Para ello se propone establecer tres o más distritos de macrozonas. Este sistema electoral no existe en Chile, sin embargo, la ciudadanía está familiarizada con el concepto de macrozona y la representación territorial al ser explícita es más fácil de percibir. Si bien esta alternativa eleva el umbral para salir electo en comparación con la lista única nacional, ese umbral sigue siendo bajo (entre el 3 y 5 por ciento), considerablemente más bajo que los actuales distritos electorales de diputados y senadores. Asimismo, esta alternativa no asegura el igual peso del voto, pero se acerca, teniendo un índice de *malapportionment* bajo, más bajo que el actual sistema electoral para senadores y diputados.

Esta alternativa mantiene las ventajas de los distritos de gran magnitud, permite la paridad y favorece a las minorías. Además, permite que la elección se lleve a cabo con listas abiertas o cerradas; algo que la lista única nacional no permitiría. Con todo, es importante considerar que, de hacerse la elección con listas abiertas, esto complejiza la elección de los electores por el alto número de candidatos, lo que no es trivial.

En relación con la representación de pueblos originarios, las macrozonas permiten una amplia representatividad, toda vez que una lista necesita como máximo entre 1,7 y 2,8 (1,7 y 4,2) por ciento de los votos para elegir a un representante con tres macrozonas (cuatro macrozonas). Este umbral es relativamente bajo para asegurar a minorías representación. Ahora bien, si hay minorías que representan un porcentaje menor de la población, se abre la pregunta de si deben ser privilegiados dándoles escaños reservados. Es una pregunta legítima, toda vez que la democracia se funda en la igualdad de las personas que debería reflejarse en la igualdad del voto. Con todo, el sistema de macrozonas es compatible con escaños reservados para pueblos originarios, sacrificando la igualdad del voto que se refleja en el indicador de *malapportionment*.

Es importante considerar que, de hacerse la elección con listas abiertas, esto complejiza la elección de los electores por el alto número de candidatos, lo que no es trivial.

A continuación, se analiza la situación para tres distritos, que corresponden a las macrozonas Norte, Centro y Sur; y otro para cuatro distritos que contempla las macrozonas Norte, Centro, Sur, Extremo Sur.

IV.1. Tres Macrozonas

- Macrozona Norte (6 regiones): ARICA Y PARINACOTA, TARAPACÁ, ANTOFAGASTA, ATACAMA, COQUIMBO y VALPARAÍSO.
- Macrozona Sur (9 regiones): LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS, MAULE, ÑUBLE, BIOBÍO, LA ARAUCANÍA, LOS RÍOS, LOS LAGOS, AYSÉN DEL GENERAL CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO y MAGALLANES Y DE LA ANTÁRTICA CHILENA.
- Macrozona Centro (1 región): METROPOLITANA.

En el sistema electoral propuesto, existen tres distritos nacionales (Norte, Centro y Sur) y se elegirían 156 representantes, simulando la elección de diputados pero con un número par para asegurar la paridad de género. En la Zona Norte se elegirían 36 constituyentes, en la Centro y en la Sur 60. Esto significa que con el 2,8% de los votos se asegura un escaño en la Zona Norte y 1,7% para salir electo en la Zona Sur y Centro. Ahora bien, en caso de llevar dos listas (hombres y mujeres), de manera que cada votante tenga dos votos: uno para la lista masculina y otro para la lista femenina, este umbral aumenta a 3,3% en la Zona Centro y Sur, y a 5,6% en la Zona Norte. Un umbral que oscila entre 3% y 5% es suficientemente bajo para asegurar representatividad y, al mismo, tiempo acota la dispersión facilitando los acuerdos.

En el sistema electoral propuesto, existen tres distritos nacionales (Norte, Centro y Sur) y se elegirían 156 representantes, simulando la elección de diputados pero con un número par para asegurar la paridad de género.

La Tabla 1 presenta una comparación entre los diputados asignados actualmente a cada una de las macrozonas y el número de constituyentes que deberían ser asignados, minimizando el *malapportionment*. El actual *malapportionment* del distritaje de la Cámara de Diputados, calculado según la población del Censo 2017 (INE, 2018), es de 11,07 (Rebolledo *et al.*, 2018) y de 9,72 según el padrón electoral del año 2022. Según el Consejo de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (comúnmente conocida como la Comisión de Venecia), el *malapportionment* no debe exceder de 10 y nunca de 15 (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, 2001). En una elección con tres macrozonas este indicador se reduce a 0,52.

Actualmente, los umbrales para ser electo con el actual distritaje y sistema D'Hondt varían entre 12,5% (8 diputados) y 33,3% (3 diputados). Los umbrales para salir electos varían entre 1,7 y 2,8 por ciento en el caso de que hombres y mujeres vayan en una sola lista y entre 3,3 y 5,6 por ciento si van en listas separadas.

Tabla 1: Constituyentes para tres macrozonas según diputados actuales y propuesta en función del padrón electoral de 2022

Distrito	Según diputados actuales			Propuesta	
	Padrón 2022	Escaños	Escaños	Umbral para ser electo	Umbral para ser electo en listas por género
Norte	3.449.344	39	36 (18 mujeres y 18 hombres)	2,8%	5,6%
Sur	5.750.020	69	60 (30 mujeres y 30 hombres)	1,7%	3,3%
Centro	5.877.326	47	60 (30 mujeres y 30 hombres)	1,7%	3,3%
<i>Malapportionment</i>		9,72*		0,52	

* calculados en base a 155 diputados con el actual sistema electoral.

IV.2. Cuatro Macrozonas

- Macrozona Norte (6 regiones): ARICA Y PARINACOTA, TARAPACÁ, ANTOFAGASTA, ATACAMA, COQUIMBO y VALPARAÍSO.
- Macrozona Sur (4 regiones): LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS, MAULE, ÑUBLE y BIOBÍO.
- Macrozona Austral (5 regiones): LA ARAUCANÍA, LOS RÍOS, LOS LAGOS, AYSÉN DEL GENERAL CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO y MAGALLANES Y DE LA ANTÁRTICA CHILENA.
- Macrozona Centro (1 región): METROPOLITANA.

La Tabla 2 presenta una comparación entre los diputados asignados actualmente a cada una de las macrozonas y el número de constituyentes que deberían ser asignados, minimizando el indicador de *malapportionment*. En una elección con cuatro macrozonas este indicador es de 0,52.

La Tabla 2 presenta, el número de escaños por Macrozona y el umbral estricto para ser electo en cada macrozona en un sistema con 156 escaños y en función del padrón electoral revisado para el plebiscito 2022. En esta alternativa lo único que varía respecto de la anterior es la Zona Sur. Esta zona se divide en dos: la Zona Sur elegiría 36 escaños y la Zona Austral 24. Los umbrales para ser electo con este nuevo distritaje y el sistema D'Hondt varían entre 1,7% en la Zona Centro y 4,2% en la Zona Austral. En caso de optar por la doble papeleta para lograr la paridad los umbrales estrictos aumentarían de

forma significativa, 8,3% para la Zona Austral, 5,6% para la Zona Sur y Norte, y 3,3% para la Zona Centro. Con todo, estos umbrales son considerablemente más bajos que los que existen en los actuales distritos electorales para diputados, permitiendo una mayor proporcionalidad.

Tabla 2: Constituyentes para cuatro macrozonas según diputados actuales y propuesta, según padrón electoral

Distrito	Según diputados actuales			Propuesta	
	Padrón 2022	Escaños	Escaños	Umbral para ser electo	Umbral para ser electo en listas por género
Norte	3.449.344	39	36 (18 mujeres y 18 hombres)	2,8%	5,6%
Sur	3.475.943	38	36 (18 mujeres y 18 hombres)	2,8%	5,6%
Austral	2.274.077	31	24 (12 mujeres y 12 hombres)	1,7%	3,3%
RM	5.877.326	47	60 (30 mujeres y 30 hombres)	1,7%	3,3%
<i>Malapportionment</i>		9,72*		0,52	

* calculados en base a 155 diputados con el actual sistema electoral.



SISTEMA MIXTO

Otra alternativa es hacer un sistema mixto que combine las ventajas de la representación territorial junto con las ventajas de la lista única. Para ello, se propone la elección de 100 convencionales. La mitad de ellos se elegiría como lo hacen actualmente los senadores, favoreciendo la representación territorial. La otra mitad se elegiría a través de listas cerradas en un único distrito nacional. Ahora bien, existen dos tipos de sistemas mixtos: mayoritario y proporcional compensatorio (Gonzalez y Sierra 2014). En el sistema mixto mayoritario, para determinar cuántos escaños recibe cada partido político o pacto a través de la elección por lista única nacional, se aplica la proporción de la votación del partido o pacto al total de escaños que se eligen a través de la lista nacional, en este caso 50 escaños. En el sistema mixto proporcional compensatorio el porcentaje de votos del partido o pacto obtenido en la elección de la lista única nacional se aplica al total de escaños del órgano constituyente, es decir, 100. Luego, se agregan escaños adicionales a cada partido o pacto de manera que el número de escaños por partido o pacto coincida con el porcentaje de votos obtenidos en la elección de la lista única nacional. En

este caso, el número total de escaños no necesariamente es 100, sino que puede variar en función de los resultados. Para la elección de los miembros del órgano constituyente sugerimos implementar el sistema mixto mayoritario, principalmente por su simpleza, favoreciendo la transparencia del proceso y su inteligibilidad.

En el sistema mixto, cada elector recibiría dos papeletas. En la primera debe votar por un candidato individual, como en la elección de senadores. Esta forma de elegir a los representantes no permitiría asegurar paridad, pero sí se podría obligar a los partidos políticos a que al menos el 50% de los candidatos que lleven sean mujeres. En la segunda papeleta el elector debe votar por un partido político o pacto que lleva una lista cerrada de candidatos, es decir, el votante no puede votar por una persona individual sino por el pacto o partido. Esta forma de elegir a los representantes permite asegurar que al menos el 50% de los candidatos electos sean mujeres, entrega la posibilidad a los pueblos originarios de elegir representantes sin necesidad de recurrir a escaños reservados, toda vez que el umbral máximo para salir electo es de 2 por ciento; además de las ventajas anteriormente mencionadas.

Para la elección de los miembros del órgano constituyente sugerimos implementar el sistema mixto mayoritario, principalmente por su simpleza, favoreciendo la transparencia del proceso y su inteligibilidad.

Esta alternativa tiene la ventaja de que el órgano constituyente contará con menos miembros, lo que puede facilitar el llegar a acuerdos y el trabajo operativo de la convención, además de abaratar costos. Además, combina la representación territorial con la ideológica, asegura la representación de minorías sin una excesiva fragmentación, permite la elección de personas altamente calificadas y fomenta la paridad de género. Ahora bien, respecto de la representación de los pueblos originarios, si existen pueblos que representan menos del 2 por ciento de los electores a nivel nacional estos pueden tener dificultades en elegir a un representante. Sin embargo, cabe preguntarse si es legítimo que para el proceso constituyente se privilegien determinadas minorías, que representan menos del 2 por ciento de la población. Con todo, cualquiera sea la respuesta a esta pregunta, el sistema mixto se puede complementar con escaños reservados, sacrificando de forma importante la igualdad del voto. La única precaución que se debe tener a la hora de incorporar escaños reservados es que las minorías no tengan el doble de oportunidades para elegir representantes que el resto, utilizando tanto la lista nacional como los escaños reservados. Para evitar este problema, es importante que el número de escaños reservados sea proporcional al número de votos.

Finalmente, en lo que respecta al igual peso del voto. La lista única nacional tiene un índice de *mala-pportionment* de 0 y la elección de senadores de 32,72%. Para estimar el indicador de *malapportion-*

ment de este sistema mixto nos basamos en la propuesta de Samuels y Snyder (2001). A través de esta metodología el *malapportionment* del sistema mixto sería de 16,37%; considerablemente mayor que el distrito nacional único y lo que recomienda la Convención de Venecia, pero considerablemente menor que el de senadores. A pesar de la disparidad en el peso del voto, esta opción se vislumbra como la más viable políticamente, toda vez que combina la representación territorial con la representación de minorías, reduce el número de representantes electos, acota la fragmentación y permite la representación de los pueblos originarios, así como otras minorías.

VI.

CONCLUSIÓN

Las listas nacionales, ya sea única, para macrozonas o en un sistema mixto, presentan enormes ventajas para la conformación de un órgano constituyente, cuya legitimidad descansa en su grado de representación de la sociedad. Esta alternativa por construcción es la más proporcional posible, asegurando la mayor representación de la diversidad.

Asimismo, este mecanismo tiene el mejor indicador de peso del voto, cumpliendo con los estándares internacionales. Además, tiene la ventaja de que puede asegurar la paridad de género sin afectar la voluntad popular ni el peso del voto.

Es importante resaltar que si bien las macrozonas permiten listas abiertas, estas tienen una serie de desventajas para el propósito que se busca. Las listas abiertas llaman a votar por personas más que por visiones de mundo o causas. Ello es un incentivo a poner a los candidatos más populares, pero no necesariamente lo más competentes para la construcción de una nueva Constitución. En este sentido, las listas cerradas que se utilizan en gran parte de las democracias modernas de régimen parlamentario tienen la ventaja de propiciar equipos y causas de la sociedad civil más que individuos, y con ello se promueve la inclusión de personas altamente calificadas, junto con asegurar paridad y representación regional sin afectar la proporcionalidad (mecanismo cebra para la paridad y cada cinco candidatos tres deben ser de regiones). En este sentido, la lista cerrada no propicia las demandas identitarias, sino demandas nacionales, más acordes con el fin que se busca.

La alternativa mixta que combina la elección de 50 representantes regionales a partir de listas abiertas, como sucede actualmente con la elección de senadores, con la elección de representantes nacionales a partir de listas cerradas en un único distrito nacional permite maximizar las ventajas de ambos sistemas y satisfacer las demandas ciudadanas en materia de legitimidad, representatividad y calidad del nuevo órgano constitucional, sacrificando para ello la igualdad en el peso del voto.

En relación con la cifra repartidora para distribuir los escaños, consideramos que se debería mantener el método D'Hondt por la sencilla razón que es el método conocido por todos y que su cambio implicaría solo diferencias marginales en los resultados. Dada la innovación en el sistema electoral, creemos importante mantener aquellos aspectos que son conocidos por todos y no juegan un rol crucial en la elección de los nuevos constituyentes. Con todo, existen otros métodos como el de Sainte-Laguë, que perfectamente podrían también utilizarse. Si bien este último favorece a los partidos más pequeños, las diferencias en los resultados finales son marginales en comparación con el D'Hondt.

Finalmente, si se quiere adentrar en más detalle en los aspectos técnicos de los sistemas electorales recomendamos el artículo de Cembrano *et al.* (2021), donde proponen para Chile cinco sistemas electorales alternativos basados en la representación proporcional en diversas dimensiones: política, geográfica y de género, optimizando la distribución bajo los criterios proporcionalidad, representatividad y poder de voto, entre otros. Con todo, recordamos una vez más que los sistemas electorales aquí propuestos están pensados únicamente para un órgano constituyente electo por la ciudadanía y no para otras instituciones colegiadas, como por ejemplo el Congreso, donde deben primar otros criterios.

REFERENCIAS

Cembrano, J., Correa, J., Díaz, G. y Verdugo, V. 2021. "Proportional Apportionment: A Case Study from the Chilean Constitutional Convention". *Equity and Access in Algorithms, Mechanisms, and Optimization EAAMO '21* (3), 1-9, <https://doi.org/10.1145/3465416.3483295>

Comisión Europea para la Democracia por el Derecho. 2011. *Código de buenas prácticas en materia electoral: Directrices e informe explicativo*. México D.F., Primera Edición 2011, Edición: Coordinación de Comunicación Social. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

González, R. y Sierra, L. 2014. Un sistema electoral mixto para el presidencialismo chileno. *Propuestas de Política Pública I*. Centro de Estudios Públicos.

INE. 2018. *Primera entrega de resultados definitivos CENSO 2017: Cantidad de personas por sexo y edad*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas de Chile.

Rebolledo, R., Chavéz, G., Cornejo, Ó. y Obreque, C. 2018. "Modelo para la Distribución y Asignación de Escaños de la Reforma al Sistema Electoral Chileno". En: *actas IXX Congreso Latino-Iberoamericano de Investigación de Operativa – Lima, Perú*.

Reynolds, A., Reilly, B. y Ellis, A. 2005. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Samuels, D. y Snyder, R. 2001. "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective". *British Journal of Political Science* 31, 651-671.



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP.

Director: Leonidas Montes L.

Editor: Lucas Sierra I.

Diagramación: Pedro Sepúlveda V.

[VER EDICIONES ANTERIORES](#)

