

Reflexiones en torno al proceso de elaboración de la nueva Constitución

Comisión UC
Proceso
Constitucional

MARZO 2021



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Reflexiones en
torno al proceso
de elaboración
de la nueva
Constitución

Comisión UC
Proceso
Constitucional

MARZO 2021

Integrantes Comisión UC Proceso Constitucional

ALEJANDRA OVALLE
Presidenta de la Comisión UC
Proceso Constitucional
Facultad de Derecho

MAGDALENA AMENÁBAR
Vicerrectora de Comunicaciones

CARLOS AMUNÁTEGUI
Facultad de Derecho

MATÍAS BARGSTED
Instituto de Sociología

PAULA BEDREGAL
Escuela de Medicina

ANDRÉS BERNASCONI
Facultad de Educación

RAYÉN CONDEZA
Facultad de Comunicaciones

LUIS FUENTES
Instituto de Estudios Urbanos

OSVALDO LARRAÑAGA
Escuela de Gobierno

RODRIGO MARDONES
Instituto de Ciencia Política

VLADIMIR MARIANOV
Escuela de Ingeniería

CLAUDIA MARTÍNEZ
Instituto de Economía

OLOF PAGE
Facultad de Filosofía

VALERIA PALANZA
Instituto de Ciencia Política

MACARENA PONCE DE LEÓN
Instituto de Historia

LUIS PRATO
Escuela de Arte

JOAQUÍN SILVA
Facultad de Teología

SEBASTIÁN SOTO
Facultad de Derecho

SEBASTIÁN VALENZUELA
Facultad de Comunicaciones

LORETO VALENZUELA
Escuela de Ingeniería y College UC

Índice

Reflexiones en
torno al proceso
de elaboración
de la nueva
Constitución

Presentación 5

La importancia del proceso 7

1. Objetivos del cambio constitucional, 8

- 1.1. Diagnóstico compartido, 9
- 1.2. Proyecto común, 10
- 1.3. Futuros constitucionales, 11

2. Participación ciudadana, 12

- 2.1. Inclusión, 13
- 2.2. Territorio, 14
- 2.3. Mecanismos de participación, 15
- 2.4. Incorporación de la participación a la deliberación, 15

3. Deliberación y consenso, 16

- 3.1. Quórum de votación, 17
- 3.2. Atmósfera y tono del debate, 18
- 3.3. Transparencia, 19
- 3.4. Deliberación, 20
- 3.5. Comunicación, 21

Referencias 22

Presentación

Nuestro país está en un proceso muy trascendente para su desarrollo futuro: el 11 de abril se elegirá una Convención Constitucional, que tendrá por tarea la redacción de una nueva Carta Fundamental. En este proceso, es necesario destacar el rol que pueden cumplir las universidades, que son instituciones clave en la formación integral de la juventud y en la creación de nuevo conocimiento. Todo esto como parte de su compromiso de servir al país.

La Carta Fundamental que la Convención proponga a la ciudadanía debe ser un texto que cumpla con las exigencias jurídicas y, a la vez, debe incorporar la participación de las personas y expresar su diversidad. Esto tiene especial relevancia en tiempos de polarización y desconfianza hacia las autoridades y las instituciones del país. Por esto, es clave que el proceso aporte señales de consenso, de transparencia y unidad de propósitos. En este sentido, el rol de nuestra universidad es de la mayor relevancia para el país.

Con profunda alegría y reconocimiento presento a ustedes el resultado del excelente trabajo de la "Comisión UC Proceso Constitucional". Hace más de un año atrás, le planteé el desafío a la profesora Alejandra Ovalle y, en conjunto, invitamos a 20 profesoras y profesores de nuestra universidad a integrarse a una comisión especialmente creada con el objeto de generar una reflexión interdisciplinaria al servicio del proceso constituyente trazado para nuestro país.

Sin perjuicio del necesario e indispensable aporte que están realizando los especialistas del derecho constitucional, el debate en torno a la nueva Constitución excede de manera significativa la discusión meramente jurídica. No podemos olvidar que el actual proceso constituyente se origina en medio de unas de las crisis más profundas que ha experimentado Chile en las últimas décadas. Así, la decisión de avanzar hacia una nueva Constitución no solo ha permitido encauzar institucionalmente esta crisis, sino que se ha erigido como uno de los principales espacios formales para el encuentro y la construcción de acuerdos al interior de nuestra comunidad nacional.

De esta forma, el contexto en el que se inserta la elaboración de la nueva Constitución convoca e interpela a la más amplia variedad de actores sociales a participar de este inédito y trascendental proceso. Acogiendo este llamado y en coherencia con su misión de servicio a la sociedad, la Pontificia Universidad Católica de Chile ha desplegado a través de integrantes de su cuerpo académico, una intensa actividad orientada a aportar a las distintas aristas y áreas que abre la discusión constitucional.

A esto se suma la labor desarrollada por la Comisión UC Proceso Constitucional. El documento que hoy presentamos, "Reflexiones en torno al proceso de elaboración de la nueva Constitución", es el producto de una reflexión desarrollada por esta comisión

El contexto en el que se inserta la elaboración de la nueva Constitución convoca e interpela a la más amplia variedad de actores sociales a participar de este inédito y trascendental proceso

en plena pandemia, en las que participaron profesores y profesoras de muy diversas disciplinas y experiencias pertenecientes a la mayoría de las facultades de la universidad. El documento pone de relieve algunas cuestiones a las que debiera prestar atención la discusión pública y la propia Convención durante el proceso constituyente y, en particular, al momento de definir el Reglamento que enmarcará su trabajo.

El texto comienza relevando la dimensión simbólica de la Constitución y la consecuente importancia que reviste la forma en la que se conduzca el proceso constituyente para efectos de lograr la apropiación de la nueva Constitución por parte de la comunidad. Luego se presenta la necesidad de un espacio para consensuar un diagnóstico compartido y un proyecto común que oriente la definición de las normas constitucionales. A continuación, se plantean algunas consideraciones y sugerencias relacionadas con la participación de la ciudadanía durante el funcionamiento de la Convención y el proceso de deliberación que desarrollarán los y las convencionales constituyentes.

Finalmente, es clave tener presente que no todo lo que se quiere incluir puede estar en el texto constitucional, por lo que el ejercicio debe ser contenido en expectativas, ya que estas nunca se podrán cumplir plenamente. Estamos convencidos de que el trabajo de este proceso constituyente se debe orientar a la construcción de una sociedad más justa, con un proyecto de futuro, que interprete de mejor forma a la ciudadanía.

Esperamos que esta reflexión contribuya al desarrollo de un proceso político que sea efectivamente deliberativo y participativo, que restaure la confianza de la ciudadanía, favorezca un clima de mayor concordia y culmine en la aprobación de una nueva Constitución que sienta los cimientos del futuro de nuestro país. Son las nuevas generaciones las que mayormente vivirán en el marco de esta nueva Constitución, por lo que en ellas hay que pensar al redactarla. Este es el desafío del proceso que se inicia.

Ignacio Sánchez D.
Rector

La importancia del proceso

La adhesión o desafección de la ciudadanía hacia una Constitución no se relaciona únicamente con su texto o el conjunto de normas jurídicas que contiene. De manera más o menos contundente, la Constitución presenta también una dimensión simbólica. De hecho, la actual Constitución -a pesar de todas sus modificaciones en democracia- sigue siendo asociada a su origen.

En consecuencia, el proceso constituyente ha de tener en su centro la preocupación por adoptar una Constitución que llegue a ser un símbolo compartido, capaz de cobijar la diversidad de pensamientos, nuestra

realidad -lo que somos- y nuestra imaginación -lo que queremos ser. Un relato sobre ciertos acuerdos comunes que regulen nuestra vida política, asegurando la convivencia democrática, con la potencialidad de ser transmitido y permanecer vigente ante un nuevo contexto.

Los símbolos no aparecen espontáneamente, son el resultado de un proceso de construcción. Si bien el proceso de elaboración de la Constitución debe estar orientado a asegurar un texto político ajustado a principios democráticos, al funcionamiento virtuoso de las instituciones y adecuado desde la perspectiva de la técnica jurídica, no se puede perder de vista que estamos también ante un proceso de construcción colectiva de un símbolo que, como decíamos, se espera sea compartido por gran parte de la sociedad.

En el contexto actual de polarización, pérdida de propósito colectivo y esperanza en un nuevo pacto político, el proceso de elaboración de la Constitución puede ser tan importante como el resultado. Si el proceso es claramente democrático, acoge el pluralismo social, exhibe una discusión con altura de miras y excluye la violencia, demostrará el valor de la democracia para canalizar conflictos y la fuerza de las soluciones colectivas para una vida en comunidad.

En el contexto actual de polarización, pérdida de propósito colectivo y esperanza en un nuevo pacto político, el proceso de elaboración de la Constitución puede ser tan importante como el resultado

Es por esto por lo que la Comisión UC Proceso Constitucional se ha propuesto aportar con algunas reflexiones y sugerencias relacionadas con el proceso constituyente y, particularmente, con algunas de las condiciones que debiera reunir dicho proceso como espacio para la toma de decisiones referidas a los contenidos constitucionales. Los planteamientos se estructuran en torno a los siguientes ejes: (i) Objetivos del cambio constitucional; (ii) Participación ciudadana; y (iii) Deliberación y consenso.

1. Objetivos del cambio constitucional

El proceso de elaboración de la Constitución no puede entenderse como un rito desprovisto de sustancia. La confianza y cohesión social no se dan en el vacío, sino que en torno a un propósito compartido. Es más, uno de los criterios para evaluar el éxito de un diseño constitucional es, precisamente, su capacidad de responder a los objetivos propuestos y a las circunstancias imperantes, cuestión que implica tomar muy en serio lo que las constituciones pueden y no pueden hacer (Ginsburg & Huq, 2016).

No cabe duda de que el objetivo primordial de todo proceso constituyente es adoptar un conjunto de normas fundamentales en virtud de las cuales se ordena la comunidad política. Con todo, resulta conveniente identificar y consensuar los ejes u objetivos prioritarios que guiarán el trabajo de la Convención. En este sentido, se advierte que muchos procesos constituyentes, tanto en Chile como a nivel comparado, han estado marcados por ciertos objetivos prioritarios como, por ejemplo, recuperar la gobernabilidad,

adquirir un compromiso irrestricto de respeto a los derechos humanos, profundizar la democracia, lograr la integración de sociedades racialmente segregadas, restaurar la credibilidad de instituciones deslegitimadas o reconocer el pluralismo social, entre otros.

Por consiguiente, es importante que al momento de reglamentar su procedimiento la Convención considere un espacio para consensuar los objetivos o ejes prioritarios del presente cambio constitucional. Es esta definición previa la que debe orientar la discusión sobre los contenidos constitucionales específicos. A su vez, constituye un criterio relevante para evaluar la pertinencia de las diversas propuestas que se someterán a debate; como en tantas cosas, el *cómo* depende del *para qué*.

Es importante que al momento de reglamentar su procedimiento la Convención considere un espacio para consensuar los objetivos o ejes prioritarios del presente cambio constitucional

El acuerdo fundamental que se alcance respecto a los objetivos del cambio constitucional puede plasmarse de formas muy distintas en el texto constitucional. En efecto, la Constitución que resulte del trabajo de la Convención puede responder a diferentes aproximaciones: (i) presentar un significativo contenido valórico; (ii) expresar ciertos mínimos constitucionales o principios políticos básicos a los que todos puedan adherir sin que necesariamente se compartan las razones; o (iii) limitarse a establecer las reglas que permitan canalizar la divergencia a través de la política ordinaria.

Todas estas aproximaciones pueden conducir a que la nueva Constitución sea simbólicamente robusta, en la medida en que su texto acoja o a lo menos posibilite el ideal colectivo que ha de consensuar la Convención.

1.1. Diagnóstico compartido

Para definir los objetivos del cambio constitucional se requiere contar con un diagnóstico compartido acerca del contexto político y social que motiva la necesidad de una nueva Constitución.

Se advierte que en la actualidad no existe un consenso en la materia. En efecto, son innumerables las hipótesis y respuestas que se han ensayado en el último año respecto a la crisis en Chile que originó el actual proceso constituyente. Algunos de los factores que se han señalado son las precarias condiciones de vida de una parte importante de la población (Casen, 2017), una alta desigualdad socioeconómica en un país que presenta, en términos relativos, un alto nivel de ingresos per cápita, y un aumento de la percepción de falta de oportunidades e inequidad (Bicentenario, 2019). A esto se suma una crisis de confianza en las instituciones (Latinobarómetro, 2020) y la incapacidad de estas para canalizar los conflictos y dar respuesta a las necesidades sociales. Consecuentemente, se ha incrementado la participación política no convencional y, en el último tiempo, la justificación de repertorios de protesta disruptivos; algunos de ellos de carácter violento (ELSOC, COES, 2019).

Se requiere contar con un diagnóstico compartido acerca del contexto político y social que motiva la necesidad de una nueva Constitución

La Convención debiese ser capaz de dar cuenta de su compromiso por conseguir, en el formato de un texto jurídico, un instrumento que facilite el arribo a soluciones para los problemas que a su juicio condujeron a esta crisis. Si la nueva Constitución no genera mejores condiciones para construir una sociedad más justa, se puede producir una gran frustración ante el incumplimiento de la promesa que subyace a todo el proceso constituyente. Si bien una Constitución no puede dar soluciones a problemas de políticas públicas, sí debe generar las condiciones propicias para que éstas se puedan formular, acordar e implementar.

La Convención debiese ser capaz de dar cuenta de su compromiso por conseguir, en el formato de un texto jurídico, un instrumento que facilite el arribo a soluciones para los problemas que a su juicio condujeron a esta crisis

Esta precisión es relevante, pues hay en la ciudadanía una dosis importante de expectativas y porque conviene evitar que las autoridades de gobierno y parlamentarios se paralizen a la espera de soluciones constitucionales a problemas sobre los cuáles se puede avanzar aún durante el proceso constituyente.

1.2. Proyecto común

Las sociedades contemporáneas se caracterizan -de forma creciente- por un pluralismo moral, por la existencia de maneras muy distintas de entender la vida en comunidad. Esta constatación podría inclinar a la Convención a estimar inconducente la reflexión en torno a un proyecto común y a optar por un debate centrado en arreglos jurídico-constitucionales específicos. Este documento propone que tal acercamiento conspira en contra del propósito de lograr la adhesión a la nueva Constitución por parte de la ciudadanía.

Un proceso constituyente sin un ideal colectivo carece de norte

Construir un proyecto común obliga a escudriñar en las propias convicciones en relación con la forma común de vida y la convivencia social. Este ejercicio involucra reconocer que otros tienen convicciones distintas, así como una disposición a buscar puntos de encuentro en orden a identificar aquello que nos une sin eliminar las diferencias.

Un proceso constituyente sin un ideal colectivo carece de norte. El momento convoca a construir -de modo consciente y dialogante- un proyecto que nazca de las convicciones compartidas, posibilite el sentido de pertenencia a nuestra comunidad y nos movilice hacia un futuro común.

Los acuerdos que se alcancen en esta materia son un marco orientador que luego deben traducirse en normas jurídicas. Naturalmente, la Constitución no es el espacio para contener, en términos exhaustivos y sistemáticos, aquello que nos constituye y nos proyecta como comunidad política. Sin embargo, la nueva Constitución debiera favorecer o reflejar el acuerdo fundamental sobre la vida en sociedad.

1.3. Futuros constitucionales

La Constitución es un instrumento que debe proyectar su vigencia hacia el futuro, de manera que no sólo encarne los ideales del presente, sino que mantenga una textura suficientemente abierta como para ser capaz de impregnarse de significados e ideales pertenecientes a los ciudadanos que el tiempo integrará a nuestra comunidad nacional.

No ha de temerse que existan aspectos que no sean constitucionalizados, toda vez que la Constitución no es el Derecho en su conjunto, y el hecho que un tema no haya quedado detalladamente descrito en la Constitución no implica que se encuentre al margen del sistema jurídico. Todo lo contrario: las constituciones en exceso minuciosas corren el peligro de convertirse en letra muerta apenas la realidad social las supera, dada la existencia de mecanismos que dificultan su reforma.

El diagnóstico compartido y el proyecto común han de iluminar la discusión constitucional, pero es necesario que la nueva Constitución sea capaz de proyectar el ideal que contiene, y que no se trate de un texto pleno de contingencia o que dé cuenta de un proyecto acabado, sino más bien deliberadamente abierto a fin de dar cabida a los anhelos y aportes de las próximas generaciones.

Es necesario que la nueva Constitución sea capaz de proyectar el ideal que contiene, y que no se trate de un texto pleno de contingencia o que dé cuenta de un proyecto acabado

2. Participación ciudadana

La participación ciudadana robustece los procesos de cambio constitucional, dotándolos de legitimidad, transparencia y eficiencia en la obtención de una Constitución más democrática (OCDE, 2017). El itinerario constitucional en Chile considera la participación directa de la ciudadanía en los plebiscitos previstos al inicio y al término del proceso, así como mediante la elección popular de quienes integran el órgano constituyente.

Uno de los rasgos que distingue a los momentos constitucionales es el surgimiento de una ciudadanía activa que se involucra en la deliberación pública de un modo que no se advierte en los tiempos de la política ordinaria (Ackerman, 1991). Por ello, puede ser insuficiente en términos de legitimidad circunscribir la participación ciudadana durante el funcionamiento de la Convención a la elección de sus representantes. Es fundamental, entonces, que la ciudadanía aporte a la deliberación conducente a la propuesta de una nueva Constitución, la que será sometida a ratificación en el plebiscito de salida.

*Puede ser insuficiente
en términos de
legitimidad circunscribir
la participación
ciudadana durante el
funcionamiento de la
Convención a la elección
de sus representantes*

La tendencia que se observa a nivel comparado de incorporar a diversos actores sociales durante la deliberación de los órganos constituyentes responde también a la baja confianza que concitan las instituciones formales (PNUD, 2015). Este fenómeno no es ajeno a la realidad chilena. La identificación partidaria se ha desplomado en los últimos 30 años (CEP)¹ y la confianza sobre las instituciones ha alcanzado niveles históricamente mínimos (ELSOC, 2019)². Esta crisis de credibilidad institucional, que se viene manifestando desde hace más de dos décadas, se ha visto particularmente acentuada en el último tiempo, lo que puede obedecer a una serie de escándalos que han afectado a organizaciones públicas y

privadas. También es posible atribuir la crisis de credibilidad a ciertas definiciones normativas que han dificultado que la institucionalidad y las autoridades políticas den respuesta a las demandas de la ciudadanía, produciéndose un creciente distanciamiento entre representantes y representados.

1 Según registro de la encuesta CEP, la identificación con partidos políticos entre la población adulta ha disminuido desde cerca de un 80% a principio de los 90 a un 25% en la actualidad.

2 En la versión del 2019 de la Encuesta Social Longitudinal de Chile, los niveles de confianza en los partidos políticos, Congreso, Gobierno y Poder Judicial se encontraban todos por debajo del 10%.

Hoy existe un amplio consenso en relación con la importancia de desarrollar un proceso constituyente participativo, por lo que es muy probable que el Reglamento de la Convención considere mecanismos de participación directa de la ciudadanía. Sin embargo, se debe tener presente que el riesgo que presentan algunos de estos canales de participación es que tienden a ser puramente testimoniales (Negretto, 2015). En consecuencia, la Convención tendrá que ocuparse con especial cuidado de su diseño, de modo de implementar mecanismos que aseguren la mayor inclusión posible de los diversos sectores de la sociedad y la incorporación formal de sus insumos a la discusión constitucional.

La Convención tendrá que ocuparse con especial cuidado de su diseño, de modo de implementar mecanismos que aseguren la mayor inclusión posible de los diversos sectores de la sociedad y la incorporación formal de sus insumos a la discusión constitucional

2.1. Inclusión

Una vez que se conforme e instale la Convención, es necesario que esta revise de qué forma sus integrantes dan cuenta de la diversidad de nuestro país. Especial atención requiere pensar en quiénes están excluidos, de manera que los mecanismos participativos promuevan escuchar e incorporar sus voces.

No se trata solamente de una cuestión de representación, sino que también de hacerse cargo del contexto que dio origen a este proceso. La incapacidad de anticipar el descontento y la frustración -pese al inmenso instrumental analítico con el que se cuenta en la actualidad- dejó en evidencia que una parte importante de la sociedad chilena no ha sabido ver, escuchar y entender la realidad. El espacio y la escucha de la diversidad, especialmente de los grupos sociales más postergados, debe ser un propósito fundamental del proceso. Luego -no antes- habrá que propiciar el diálogo y buscar acuerdos. De lo contrario, los acuerdos que se alcancen no serán sino expresión del silencio de los marginados.

Cuando la Convención reglamente esta materia, no puede limitarse a conformar una Comisión encargada de la participación. Es preciso definir criterios que posibiliten y aseguren un proceso representativo e inclusivo, así como una estructura que sea muy eficiente para convocar la participación de una ciudadanía diversa.

2.2. Territorio

La Convención funcionará en el recién remodelado Palacio Pereira, declarado monumento histórico en 1981. Desde una perspectiva simbólica, la decisión de disponer de una sede con un carácter patrimonial contribuye al proceso de toma de conciencia colectiva de que estamos ante un hecho histórico, lo que puede ser fundamental para generar adhesión en la población. Sin embargo, la ubicación de la sede en la ciudad de Santiago refuerza la idea del centralismo, uno de los aspectos más criticados de nuestra institucionalidad actual.

La Convención debe evitar ahondar en la inequidad territorial que afecta fuertemente el nivel de vida de la población que habita la amplia geografía de nuestro país³. Para ello, se requiere que reglamente un diseño que asegure la participación efectiva de las distintas comunidades del país y promueva el desplazamiento de parte de la Convención por el territorio nacional.

Al respecto, se pueden encontrar algunos ejemplos interesantes en nuestra región. En Colombia se organizaron mesas de trabajo que funcionaron en todo el país, las que estuvieron abiertas a toda la ciudadanía y fuerzas sociales interesadas en participar. Cabe destacar que más de la mitad de las 1.580 mesas de trabajo que se organizaron en dicho país fueron coordinadas por las municipalidades

(Jiménez, 2006). Otro caso a considerar es el de Ecuador, donde se abrieron canales de interlocución entre la Asamblea Constituyente y más de cien mil personas a través de mecanismos como foros, talleres, mesas itinerantes, recepción de propuestas e Internet; es decir, fue un proceso con una amplia participación social y territorial (Soto, 2014).

Dadas las restricciones impuestas por la pandemia del Covid-19, las prácticas reseñadas tendrán algunas limitaciones, por lo cual será clave el desarrollo de plataformas y canales tecnológicos que permitan incorporar las diversas sensibilidades y realidades regionales. Sin embargo, cabe insistir en la importancia que reviste en términos simbólicos el desplazamiento territorial de parte de la Convención a lo largo del país, así como en la necesidad de idear otras formas de participación debido a la significativa brecha digital que existe en Chile.

La Convención debe evitar ahondar en la inequidad territorial que afecta fuertemente el nivel de vida de la población que habita la amplia geografía de nuestro país

3 La desigualdad en Chile no se expresa solamente en los ingresos de la población, existe también una amplia inequidad territorial que, lejos de presentar un carácter transitorio, tiende a profundizarse y permanecer en el tiempo (Aroca, 2001; OCDE, 2009). Esta desigualdad se ha manifestado históricamente en la concentración espacial de la población, del poder político y económico, de la producción manufacturera y -en la actualidad- del sector servicios, especialmente el financiero. Las disparidades territoriales generan importantes diferencias en el desempeño económico de las regiones, en la productividad laboral, en el acceso a educación, en investigación e innovación y en los niveles de pobreza (OCDE, 2009).

2.3. Mecanismos de participación

Es importante considerar que los canales de participación basados en mecanismos de autoselección -tales como cabildos ciudadanos, encuentros autoconvocados, foros online y otros similares-, pueden dar lugar a una expresión parcial de la opinión pública, favoreciendo particularmente a segmentos que son políticamente activos. En consecuencia, estas instancias de escucha deberían ser complementadas con otras que busquen captar la opinión y sentir de los segmentos de la población que han estado menos involucrados en la discusión pública.

Para esto, el uso de instrumentos de investigación social convencionales como entrevistas grupales y encuestas a la población general puede ser muy pertinente. Por medio de las entrevistas grupales se puede pesquisar en profundidad los discursos y narrativas de grupos sociales que expresan su voz política con menor frecuencia (como personas de estratos socioeconómicos más bajos o que no han votado nunca), mientras que con encuestas a la población general es posible obtener visiones panorámicas y transversales del sentir colectivo de la sociedad chilena sobre una multiplicidad de temas.

También es conveniente determinar el marco dentro del cual se dará la participación de la comunidad. Un listado de temas o preguntas puede contribuir a la pertinencia de las opiniones que se expresen para la labor constituyente, así como a facilitar la sistematización de las intervenciones y los aportes de las personas y organizaciones de la sociedad civil.

Los canales de participación basados en mecanismos de autoselección pueden dar lugar a una expresión parcial de la opinión pública

2.4. Incorporación de la participación a la deliberación

Las instancias de participación que se establecen durante el funcionamiento de los órganos constituyentes habitualmente son de carácter no vinculante. Pese a su naturaleza consultiva, la Convención debiese idear estrategias para incorporarlas al debate constitucional. Si al término del proceso existiese la percepción de que los aportes de la ciudadanía no fueron considerados en absoluto dentro del debate, se podría generar una sensación de frustración que termine arriesgando la legitimidad de la nueva Constitución.

En virtud del principio de representación, la facultad de adoptar las decisiones conducentes a la propuesta de nueva Constitución recae en los y las convencionales constituyentes que serán elegidos democráticamente. Sin embargo, esto no se opone a que en el ejercicio de su encargo permanezcan permeables a lo que la participación ciudadana exprese.

En primer término, la o las comisiones que entren en diálogo formal con la ciudadanía deben construir un ambiente de confianza para que se exprese la participación, dando signos reales del necesario interés por conocer los diferentes modos de pensar, sentir e imaginar nuestro país. Es importante desarrollar instrumentos para una genuina recepción por parte de los convencionales de las preocupaciones ciudadanas, a fin de que sean capaces de entender y considerar la diversidad de vivencias y sensibilidades que concurren.

Asimismo, se debe establecer un sistema eficiente para sistematizar y hacer llegar a las comisiones respectivas los elementos obtenidos de la participación ciudadana. No basta con abrir canales de participación, los productos generados han de ser conducidos y puestos en el centro del trabajo de la Convención. Al respecto, una de las críticas que podría formularse al proceso de Islandia, sindicado como uno de los más

participativos del mundo, es precisamente que cada miembro del Consejo Constitucional haya tenido la libertad de elegir qué aportes revisar, lo que en la práctica supuso que algunos de ellos nunca leyeron ni consideraron las contribuciones provenientes de la participación ciudadana (Bergmann, 2020).

Los productos generados han de ser conducidos y puestos en el centro del trabajo de la Convención

Puesto que no todas las propuestas ciudadanas pueden ser acogidas, es conveniente diseñar un mecanismo transparente que permita reconocer aquellas opiniones recibidas que encontraron cabida en la discusión e incluso en el texto constitucional. Los registros y conclusiones del proceso deben permitir identificar en qué medida está presente el discurso ciudadano en la deliberación constitucional, el modo en el que se incorporó la amplitud de miradas sobre un futuro común.

3. Deliberación y consenso

El actual proceso constituyente presenta un desafío inédito en nuestra historia constitucional. Será necesario que representantes electos por la ciudadanía -aplicando un sistema electoral proporcional e integrando a sectores tradicionalmente subrepresentados- alcancen amplios consensos en relación con cada uno de los contenidos de la nueva Constitución.

El amplio consenso exigido -en contraposición a la simple mayoría- se justifica en que la Constitución no solo es la norma jurídica superior, sino que es un pacto político en el que debe tener cabida toda la comunidad nacional. En la construcción de acuerdos colectivos constitucionales, habitualmente concurren la argumentación racional y la negociación política (Elster, 2000), generándose acuerdos fundamentales que muchas veces no cuentan con una única razón o justificación que sustente dicho consenso (Rawls, 2005; Sunstein, 1995).

El objetivo de alcanzar amplios acuerdos se torna complejo en sociedades crecientemente polarizadas como la nuestra. La polarización -tanto ideológica como afectiva- dificulta el consenso ya que refuerza los sesgos confirmatorios, tiende a entender la negociación como claudicación y puede conducir a una lógica antagónica de unos contra otros.

En Chile, se evidencia una paulatina polarización ideológica en el eje izquierda-derecha que es más notoria a nivel de élites (Fábrega et al., 2020) y que ha ido adquiriendo un carácter socioeconómico y etario (Lindh et al., 2019). Asimismo, se advierte un aumento de la polarización afectiva en la población general que se expresa en el nivel de hostilidad hacia el que opina distinto (Harteveld, 2019).

El contexto descrito genera importantes desafíos para el trabajo al interior de la Convención, así como para el vínculo que debe construir con la ciudadanía durante su funcionamiento. Sin perjuicio de la importancia que en este ámbito reviste la disposición personal de cada convencional, es preciso que las normas procedimentales y de funcionamiento favorezcan la adopción de acuerdos y la confianza en la labor constituyente.

El objetivo de alcanzar amplios acuerdos se torna complejo en sociedades crecientemente polarizadas como la nuestra

3.1. Quórum de votación

Reconociendo la importancia de que el proceso de elaboración constitucional contemple y delibere sobre todas las visiones de manera incluyente y que genere las adhesiones necesarias para superar divisiones del pasado, la Convención habrá de pensar en la adopción de reglas para la toma de decisiones durante el proceso que propicien un gran acercamiento nacional. Las reglas supra-mayoritarias (requisitos de mayoría calificada) tienen el efecto conocido de promover la elaboración de propuestas que sean deseables para un amplio espectro de preferencias.

El procedimiento que defina la Convención en su Reglamento puede considerar distintas instancias y etapas para el estudio, discusión y aprobación de las normas constitucionales, tal como ocurre en el proceso de formación de la ley. Existen buenas razones para que se establezca un quórum de simple mayoría para las votaciones de las comisiones e incluso para algunas del pleno, pero no se puede perder de vista que en definitiva todas las normas del nuevo texto constitucional tendrán que ser aprobadas por los 2/3 de los convencionales en ejercicio. Esta exigencia debiera conducir a un proceso ordenado a la búsqueda de los valores compartidos y, en último término, a una Constitución que simbolice la unidad nacional.

Al respecto, puede ser necesario que la Convención haga un trabajo de comunicación sobre la conveniencia de los mecanismos supra-mayoritarios para la toma de decisiones durante el proceso constituyente. Esto porque algunos sectores de la ciudadanía han visto en la regla de mayoría calificada contenida en la Constitución vigente un instrumento de resguardo del *statu quo* por parte de ciertos sectores conservadores. La diferencia entre exigir 2/3 para cambiar una ley ordinaria y exigirlos para la adopción de lineamientos constitucionales parece evidente, pero quizás requiera ser comunicada de manera cuidadosa con argumentos claros y debidamente consensuados.

3.2. *Atmósfera y tono del debate*

Es conveniente que los miembros de la Convención consideren seriamente el hecho de que las instituciones se encuentran sumidas en una crisis de credibilidad severa ante los ojos de la sociedad chilena. Esta crisis involucra, por un lado, una dimensión vertical, donde grandes segmentos de la ciudadanía miran con recelo y escepticismo 'la política' y su capacidad de hacer frente a los problemas y desafíos que enfrentan de manera cotidiana. Por otro lado, hay una dimensión horizontal, donde las tensiones, desconfianza y recelo entre miembros de las élites políticas se han agudizado en forma importante durante los últimos años. Esta dimensión horizontal potencia la dimensión vertical al exponer a la ciudadanía a un escenario político combativo y de animosidad.

La diferencia entre exigir 2/3 para cambiar una ley ordinaria y exigirlos para la adopción de lineamientos constitucionales parece evidente, pero quizás requiera ser comunicada de manera cuidadosa

Para contener este problema en la Convención resulta recomendable alentar con particular énfasis en el inicio de su conformación la adopción de un espíritu de amistad cívica entre sus miembros. El tono y la dinámica de las primeras deliberaciones resultarán determinantes del clima posterior. Si logran ser conducidos con espíritu constructivo y respetuoso de los demás, sentarán precedente para la deliberación ulterior.

El tono y la dinámica de las primeras deliberaciones resultarán determinantes del clima posterior

De esta forma, en la comunicación interpersonal de los convencionales no solo será relevante el intercambio de contenidos, sino que la atmósfera en la que se desarrolla la discusión. La Convención tiene que adoptar acuerdos mínimos en materia de convivencia y trazar la forma en la que discurrirá la comunicación, de modo que se sustente en el respeto, la comprensión mutua y la validación del otro. Si

bien la apertura al diálogo de cada convencional es fundamental para el logro de este objetivo, la institucionalidad que reglamente la Convención debe generar los incentivos para una adecuada atmósfera y tono del debate.

Asimismo, la Convención debe ser respetuosa de la ciudadanía a la que representa, rigiéndose por principios de austeridad, en un contexto de crisis económica y aumento de la pobreza en el país. Sin perjuicio de las razones presupuestarias, existen motivos relacionados con la credibilidad y legitimidad de la Convención para sugerir la sobriedad en su operación.

3.3. Transparencia

El cumplimiento de altos estándares de transparencia durante el proceso es fundamental para instaurar confianza. La publicidad representa un mecanismo de control de la actividad constituyente, favorece una ciudadanía más activa, incentiva en los convencionales el discurso argumentativo, permite que los diversos intereses que se expresen durante el proceso no operen (u operen menos) solapadamente, evita las distorsiones que puede producir en el debate la difusión por medios informales de contenidos reservados y redundante, en último término, en la legitimidad del texto constitucional.

No obstante, cabe reconocer que la transparencia absoluta puede dificultar la necesaria negociación para alcanzar acuerdos, ya que ésta supone hacer concesiones y renunciar a posiciones que muchas veces se han expresado públicamente. Por este motivo, y a partir de la experiencia comparada, se ha planteado que las reglas de un proceso constituyente deberían asegurar, entre otros objetivos, que se logre la publicidad cuando sea apropiado y se mantenga la reserva cuando sea necesaria (Brandt et. al, 2011). En todo caso, si la Convención decidiera establecer ciertos espacios de reserva, incluso temporal, su existencia y justificación deben ser explicados a la opinión pública.

3.4. Deliberación

La Convención debe idear un mecanismo para la deliberación, de modo que las distintas posiciones, realidades e intereses puedan encontrarse mediante la argumentación y la persuasión. La calidad de la deliberación es susceptible de ser medida. Por ejemplo, se han propuesto como criterios el grado en que se justifican pública y razonadamente las posiciones, la orientación al bien común, el reconocimiento y respeto a los contraargumentos, la amplitud de la consulta y la participación de la sociedad (Coppedge et al, 2016).

El proceso deliberativo requiere que todos los participantes de un determinado debate dispongan de una misma información base. La Secretaría Técnica debiera proveer de forma oportuna e igualitaria información pertinente y comprensible, que además incluya los aportes recogidos en las instancias participativas. Esto es fundamental a la hora de generar convergencias comunicativas y disposición a considerar o no ciertos elementos de la discusión. Es crucial que los recursos económicos con los que contará la Convención se destinen fundamentalmente a generar un debate de calidad, sin perjuicio de las contribuciones que el mundo académico y la sociedad civil en general puedan realizar.

También será relevante contar con registros que permitan monitorear la imparcialidad del proceso deliberativo; es decir evaluar que quienes intervienen tengan la misma posibilidad de hacerse oír. Especial atención merecerán aquellos grupos tradicionalmente subrepresentados en las instancias decisorias y que se integrarán a la Convención por aplicación de distintos mecanismos de acción afirmativa. De poco habrá servido su inclusión si es que no se garantiza la efectiva participación de las mujeres y pueblos originarios en la deliberación y adopción de acuerdos.

Cabe enfatizar la importancia de que los y las convencionales puedan deliberar y adoptar acuerdos libremente, exentos de cualquier amenaza o presión indebida

Finalmente, cabe enfatizar la importancia de que los y las convencionales puedan deliberar y adoptar acuerdos libremente, exentos de cualquier amenaza o presión indebida. El proceso deliberativo resultará minado si la violencia -actual o inminente- inhibiera a uno o más convencionales de expresar su opinión o votar con

libertad, aún cuando con posterioridad se sancione a los responsables. Esta debe ser una preocupación prioritaria de los órganos públicos competentes y también de la propia Convención, que deberá adoptar medidas preventivas para proteger los datos personales de sus integrantes, evitar filtraciones e incluso limitar la publicidad de sus actuaciones, en caso de que resulte necesario.

3.5. Comunicación

La comunicación no solo tiene una dimensión instrumental e informativa, sino que la propiedad de constituir realidad, construir espacios y enlazar las relaciones sociales. Por este motivo, la Convención debe ocuparse de la forma en que comunica sus actuaciones y decisiones a la comunidad en general, tomando en consideración el entorno comunicacional y el modo en que hoy circula la (des)información.

En Chile, los medios digitales y alternativos, así como las redes sociales, han desplazado a los medios tradicionales, en particular en el segmento de jóvenes entre 18 y 29 años (Periodismo UDP-Feedback, 2020). Esta realidad presenta desafíos, pues algunas de estas formas de comunicación profundizan la percepción de polarización, la desorientación y la desinformación. En este sentido, en nuestro país existe una alta exposición y creencia en contenidos políticos que desinforman⁴, lo que es particularmente grave para un proceso constituyente pues se advierte que las personas que más desinforman están más dispuestas a participar y movilizarse (Grassau et al., 2019; Valenzuela et al. 2019).

En consecuencia, la Convención debe integrar la dimensión comunicacional como un elemento relevante de su actuar, dotándose tempranamente de canales directos de comunicación con la ciudadanía. No es conveniente que descansa únicamente en la acción del entorno mediático, pues eso no asegura que toda la información relevante llegue a la comunidad y que lo haga de un modo adecuado. Sería recomendable que la Convención

tenga un sólido equipo comunicacional que produzca información oportuna y completa a través de redes sociales y otros medios, así como que monitoree la circulación de desinformación respecto del proceso constitucional y aplique técnicas del periodismo de verificación (*fact checking*).

La Convención debe integrar la dimensión comunicacional como un elemento relevante de su actuar, dotándose tempranamente de canales directos de comunicación con la ciudadanía

4 En el estudio de Grassau et al. (2019) se constató que, tras el estallido social el 33% de los encuestados vio noticias falsas y 32% las creyó verdaderas. En la elección presidencial de 2016 en Estados Unidos estas cifras equivalieron a 15% y 8%, respectivamente (Allcott y Gentzkow, 2017).

Referencias

1. **Ackerman, B.** (1991). *We the People I: Foundations*. Cambridge: Harvard University Press.
2. **Allcott, H., & Gentzkow, M.** (2017). Social media and fake news in the 2016 election. *Journal of Economic Perspectives*, 31(2), 211-36.
3. **Aroca, P.** (2001). Desigualdades territoriales en Chile: el Rol del Gobierno y del Mercado. *Cepal*, 16(17).
4. **Bergmann, E.** (2020). El proceso constituyente de Islandia (2009-2013): Lecciones y Aprendizajes. Recuperado de: <https://plataformacontexto.cl/recurso/168>
5. **Brandt, M., Cottrell, J., Ghai, Y. y Regan, A.** (2011). *Constitution-making and Reform: Options for the Process*. Ginebra: Interpeace.
6. **Coppedge, M., Lindberg, S., Skaaning, S. y Teorell, J.** (2016). Measuring high level democratic principles using the V-Dem data. *International Political Science Review*, 37(5), 580-593.
7. **Elster, J.** (2000). Arguing and bargaining in two constituent assemblies. *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, 2(2), 345-421.
8. **Fabrega, J., Sajuria, J., & Drobny, S.** (2020). We did not see it coming: The unintended polarization induced by an institutional reform. The case of the Chilean Constitutional Tribunal. *SocArXiv Papers*. <https://doi.org/10.31235/osf.io/2ck6j>
9. **Ginsburg, T. y Huq, A.** (2016). Assessing constitutional performance. En T. Ginsburg y A. Huq (eds.), *Assessing Constitutional Performance* (pp. 3-36). Cambridge: Cambridge University Press.
10. **Grassau, D., Valenzuela, S., Bachmann, I., Labarca, C., Mujica, C., Halpern, D. y Puente, S.** (2019). *Estudio de opinión pública: Uso y evaluación de los medios de comunicación y las redes sociales durante el estallido social en Chile*. Santiago, Chile: Facultad de Comunicaciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en <http://bit.ly/EncuestaMediosFComUC>
11. **Harteveld, E.** (2019). *Affective polarization and social sorting: A comparative study*. Disponible en: <http://www.eelcoharteveld.nl/wp-content/uploads/2019/11/Harteveld-Affective-polarization-and-social-sorting.pdf>

12. **Jiménez, C.** (2006). Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa. *Análisis Político*, 19(58), 132-156.
13. **Lindh, J., Fábrega, J., & González, J.** (2019). La fragilidad de los consensos. Polarización ideológica en el Chile post Pinochet. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 39(1), 99-127.
14. **Negretto, G.** (2015). Procesos constituyentes y refundación democrática. El caso de Chile en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, 35(1), 201-215.
15. **Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.** (2017). OECD Public Governance Reviews: Chile. Scan report on the citizen participation in the constitutional process.
16. **Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.** (2009). Estudios Territoriales de la OCDE: Chile.
17. **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.** (2015). Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada. Santiago: PNUD.
18. **Rawls J.** (2005). *Political liberalism* (3ª. ed.) Nueva York: Columbia University Press.
19. **Soto, F.** (2014). Asamblea Constituyente: La experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile. *Estudios Constitucionales*, 12(1), 397-428.
20. **Sunstein, C.** (1995). Incompletely theorized agreements. *Harvard Law Review*, 108(7), 1733-1772.
21. **Valenzuela, S., Halpern, D., Katz, J. E., y Miranda, J. P.** (2019). The paradox of participation versus misinformation: Social media, political engagement, and the spread of misinformation. *Digital Journalism*, 7(6), 802-823.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Diseño Corporativo, Vicerrectoría de Comunicaciones de la UC.

Reflexiones en
torno al proceso
de elaboración
de la nueva
Constitución

Comisión UC
Proceso
Constitucional

MARZO 2021