

# Sistematización, Análisis y Lecciones

---

Del Proceso Constituyente  
de Chile 2021-2022



# INDÍCE

## Introducción

### EL CONTEXTO POLÍTICO – INSTITUCIONAL DE LA CONVENCIÓN

1. Contexto político y social
2. El itinerario constituyente
3. Las reglas básicas de funcionamiento de la Convención
4. Perfil de Constituyentes
5. Trayectorias biográficas de Constituyentes

### EL FUNCIONAMIENTO DE LA CONVENCIÓN

1. La dinámica política y constituyente
  - *Cronograma electoral y proceso constituyente*
  - *Relación gobierno de turno y Convención constitucional*
2. Normas y Estructura de Funcionamiento de la Convención
  - *Normas de funcionamiento definidas ex ante*
  - *Normas para la elección de Convencionales*
  - *Normas de funcionamiento definidas por la Convención*
3. Aspectos informales del Proceso Constituyente
4. Participación ciudadana en el proceso
5. Comunicación ciudadana
6. Desinformación y proceso constituyente
7. Campaña electoral del plebiscito de salida

### REFLEXIONES FINALES

## Referencias

# Sistematización, Análisis y Lecciones

*Del Proceso Constituyente de Chile 2021-2022*

Claudio Fuentes S., Coordinador Laboratorio Constitucional

## INTRODUCCIÓN

El proceso constituyente en Chile generó altas expectativas a nivel nacional e internacional. Se trató de un proceso único en términos históricos por el nivel de participación ciudadana en las decisiones (plebiscito de entrada, elección de constituyentes, participación durante el proceso, plebiscito de salida), por la naturaleza del cuerpo deliberativo que escribiría el texto (paritario, con escaños reservados para pueblos indígenas, con independientes), y también por el resultado (alto apoyo al plebiscito de entrada y alto rechazo en el plebiscito de salida).

El objetivo de este informe es sistematizar una serie de lecciones que pueden derivarse de este proceso. Este documento es fruto del trabajo que desde Plataforma Contexto desarrollamos para el proceso constituyente. Plataforma Contexto fue un esfuerzo de la Universidad Diego Portales, Espacio Público, Corporación Humanas y el Observatorio Ciudadano que buscó contribuir a generar información para un voto más informado respecto de la importante decisión que se tomaría en relación a la nueva Constitución. Durante dos años trabajó sistematizando materiales, generando material didáctico, realizando talleres y aportando a los debates públicos con insumos que pudiesen ayudar a la ciudadanía a entender una serie de asuntos de contenidos constitucionales. Se establecieron además alianzas con otras organizaciones que aportaron significativamente a promover los objetivos del proyecto.

Durante esta experiencia pudimos verificar una serie de temas asociados al funcionamiento de la Convención. Para la confección de este informe contamos además con la valiosa contribución de Amy Kershenbaum, Consuelo Rebolledo, Paola Díaz y Karen Gaona que formaron parte del equipo de Contexto. Además, entre septiembre y diciembre de 2022 realizamos tres talleres donde analizamos las diferentes dimensiones del proceso. El primero fue con actores de la sociedad civil y expertos(as) que participaron de la observación del proceso. Agradecemos los aportes de Sergio España (Subjetiva), Tomas Lawrence y

Patricio Durán (Interpreta), Mariela Infante (Humanas) y Bianca González (La Neta). Luego, en noviembre organizamos un taller con la participación de los/las ex constituyentes Patricio Fernández, Isabella Mamani, Rosa Catrileo y Gaspar Domínguez. Finalmente, en diciembre organizamos un segundo taller con ex constituyentes donde participaron Jaime Bassa, Bárbara Sepúlveda, Pedro Muñoz, Loreto Vallejos, Guillermo Namur y Christian Viera.

Todas las opiniones y conclusiones de este informe son de exclusiva responsabilidad del coordinador del informe. Esperamos que este documento permita aportar a futuros procesos en Chile u otros países con el objetivo de permitir dinámicas participativas, transparentes y cercanas a la ciudadanía.

## EL CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LA CONVENCIÓN

### 1. Contexto Político y Social

Desde su independencia en 1810 y hasta 1833, Chile vivió un período de alta inestabilidad política que se tradujo en 7 textos constitucionales (1811, 1812, 1814, 1818, 1822, 1823, 1828) la mayoría de las cuales fueron producidas o por congresos constituyentes o bien por comisiones destinadas a escribir el texto. Luego, en 1833, se convocó una comisión compuesta por congresistas y personas designadas por el Presidente que promulgó la Constitución más duradera que ha tenido la República y que sobrevivió hasta 1925. Ese año se promulgó una segunda Constitución elaborada también por una Comisión y que fue aceptada en el primer plebiscito de ese tipo en su historia republicana. El golpe de Estado de 1973 llevó a la dictadura a establecer una Comisión encargada de elaborar un nuevo texto, el que sería aprobado por la Junta Militar y luego sometido a un plebiscito fraudulento en el año 1980. Es esa la Constitución vigente, aunque ha sufrido importantes modificaciones.

**Tabla 1. Constituciones en Chile. 1810-2022**

CONSTITUCIÓN	MÉTODO
1811	Congreso Nacional
1812	Comisión
1814	Comisión
1818	Comisión
1822	Congreso Nacional
1823	Congreso Nacional
1828	Congreso Nacional
1833	Comisión
1925	Comisión, con plebiscito ratificatorio
1980 (vigente)	Comisión, con plebiscito ratificatorio*

\*Este plebiscito no contó con estándares básicos de transparencia y control autónomo.

Fuente: Fuentes y Lovera 2020.

El régimen militar aceptó algunas propuestas de la oposición para convocar a un plebiscito y así realizar algunas reformas constitucionales las que fueron aceptadas por la población en julio de 1989. Una vez recuperada la democracia, los distintos gobiernos democráticos realizaron reformas constitucionales por la vía del Congreso Nacional, siendo la más importante de ellas la que se aprobó en el año 2005 y que eliminó gran parte de los poderes autónomos de los militares (los llamados “enclaves autoritarios”).

De este modo, mientras en un importante número de países de América Latina se introdujeron nuevas constituciones al momento de la transición democrática, en el caso de Chile aquello no ocurrió. En el año 2009, resurgió el debate sobre una nueva Constitución cuando el candidato presidencial de la coalición de centro-izquierda que perdió la elección propuso establecer una Comisión Presidencial para elaborar un nuevo texto. Posteriormente, en el año 2014, la candidata electa Michelle Bachelet estableció un proceso constituyente, convocando a cabildos ciudadanos para proponer contenidos de tipo constitucional. Este proceso permitió que poco más de 200 mil personas se reuniesen en cabildos autoconvocados y generaran propuestas que fueron sistematizadas por un consejo de Observadores establecido por el Poder Ejecutivo. Gran parte de los partidos de derecha se excluyeron de participar de este proceso. La presidenta terminó su mandato en 2018 proponiendo un proyecto de reforma completa a la constitución, pero dicho texto sería archivado por parte del Congreso Nacional.

Desde el punto de vista de la sociedad civil, a partir de 2009 se articuló un movimiento por una asamblea constituyente. En las elecciones de 2013 se estableció el movimiento “Marca tu voto” que convocó a la ciudadanía a marcar el voto con el signo “AC” (Por Asamblea Constituyente). Se estima que cerca de un 10% del electorado que participó en esa elección marcaría el voto (se estima que fueron marcados poco más de 600 mil votos).

A nivel social, desde el año 2006 se articularon diferentes movimientos sociales demandando causas específicas como mejores pensiones, educación, salud, derechos de pueblos indígenas, protección de derechos de las mujeres, protección del medio ambiente, regionalización, derechos laborales, derechos sexuales y reproductivos, entre otros. Algunas de estas iniciativas incorporaron en sus demandas la necesidad de establecer una nueva Constitución.

## Tabla 2. Hitos recientes

HITOS RECIENTES
1980 Constitución establecida por dictadura militar
1990 Transición a la democracia
2005 Reformas constitucionales que eliminan varios enclaves autoritarios
2014-2018 Primer Proceso Constituyente, gobierno de Bachelet.
2019. Estallido social, 18 de octubre
2019. Acuerdo político para nueva Constitución, 15 de noviembre.
2020. Octubre. Plebiscito de entrada.
2021-2022. Convención Constitucional

En octubre de 2019 se produjo una coyuntura crítica que abrió la opción de definir un nuevo texto. Desde el 18 de octubre y por transcurso de dos meses, cientos de miles de personas marcharon en las calles pidiendo mejores condiciones de vida y fin a los abusos de la clase política y empresarial. El denominado “estallido social” se caracterizó por la ausencia de liderazgos organizacionales específicos; un alto poder de convocatoria; y altos niveles de violencia callejera.

Un mes después de ese estallido, los partidos políticos de todo el espectro político se sintieron presionados a resolver demandas históricamente postergadas. El 15 de noviembre y luego de varios días

de intensas negociaciones, llegaron a un acuerdo político para establecer un itinerario constituyente. Así, se definió un proceso constituyente que duraría casi dos años, hasta el 4 de septiembre de 2022.

## 2. El Itinerario Constituyente

Entre noviembre y diciembre de 2019 y luego del estallido social de octubre de ese año, la gran mayoría de los partidos políticos con representación en el Congreso establecieron un acuerdo político para realizar un proceso constituyente para cambiar la Constitución. El acuerdo político estableció una comisión técnica que en el plazo de un mes redactó las bases de lo que sería un proyecto de reforma constitucional para habilitar el proceso constituyente. Así, el Congreso Nacional, en diciembre de 2019, reformó la Constitución estableciéndose las normas básicas del proceso para cambiar la Constitución. Se consideraron cuatro etapas:

- **Primera etapa:** plebiscito de entrada donde se le consultó a la ciudadanía si quería una nueva Constitución—donde obtuvo un 78,3% de aprobación la opción de cambiarla, y el tipo de Convención que debiera realizarlo—donde obtuvo un 79% la opción de 100% electa por la ciudadanía;
- **Segunda etapa:** la elección de constituyentes y que consideró la elección de 155 constituyentes en distritos idénticos a los de la Cámara de diputados, considerando dentro de esos 155 un número total de 17 escaños reservados. Consideró además un sistema de paridad, listas para independientes y un sistema de cuotas para personas con discapacidad.
- **Tercera etapa:** el trabajo de la Convención que establece un período de 9 meses, extendible hasta 12 meses para redactar un borrador de Constitución. La Convención resolvió que trabajarían por 12 meses.
- **Cuarta etapa:** el plebiscito de salida donde la ciudadanía tendrá que concurrir a votar para ratificar el texto propuesto por la Convención.

**Tabla 3. Itinerario Constituyente**

FECHAS	DESCRIPCIÓN
25 Oct 2020	<b>Plebiscito de entrada.</b> Plebiscito vinculante con voto voluntario y con dos preguntas: <ul style="list-style-type: none"><li>- ¿Quiere usted una nueva Constitución? (apruebo VS rechazo)</li><li>- ¿Qué tipo de Convención debería escribir la Constitución? (Mixta vs. 100% electa)</li></ul>
15 - 16 May 2021	<b>Elección Convención.</b> Elección de 155 representantes con normas de paridad, escaños indígenas, lista de independientes y cuota para personas con discapacidad.
4 Jul 2021 12 meses (Julio 2022)	<b>Instalación y trabajo de la Convención.</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Se elige Presidente(a) y Vicepresidente(a) de Convención.</li><li>- Se determinan mecanismos de funcionamiento.</li><li>- Se aprueba reglamento.</li><li>- Se discute en comisiones y luego en pleno el borrador de texto.</li><li>- Se aprueba el texto final.</li></ul>
4 Sep 2022	<b>Plebiscito de Salida.</b> Plebiscito vinculante con voto obligatorio y con una pregunta: <ul style="list-style-type: none"><li>- ¿Aprueba usted el texto de nueva Constitución propuesto por la Convención Constitucional? (apruebo VS rechazo)</li></ul>

### 3. Las reglas básicas de funcionamiento de la Convención

El proceso constituyente se implementó en base a un conjunto de normas predefinidas por el Congreso Nacional, a partir de un amplio acuerdo político y por reglas establecidas por la propia Convención una vez que comenzó a funcionar. En el primer ámbito, la Constitución de la República definió ciertos límites a los contenidos del nuevo texto (que Chile es una república democrática, que se respetarían los fallos judiciales y los tratados internacionales); que las reglas de aprobación de las normas del texto deberían hacerse por 2/3 de sus integrantes; que la Corte Suprema actuaría como el órgano de apelación por eventuales faltas procedimentales de las decisiones de la Convención; y un período de funcionamiento de 9 meses extendible solo por una vez por 3 meses adicionales. Al cumplirse ese periodo, la Convención debía disolverse. Además, se establecieron normas electorales que incluyeron el voto voluntario para el plebiscito de entrada y elección de convencionales y voto obligatorio para el plebiscito de salida; reglas de financiamiento y de probidad que eran idénticas a las establecidas para la elección de congresistas. Los distritos y sistema electoral utilizado fue el que se aplicaba para la Cámara de Diputados, aunque hubo tres distinciones: se permitieron listas de independientes, se establecieron escaños reservados para pueblos indígenas y se estableció una norma de paridad de resultado.



**Tabla 4. Normas para funcionamiento de la Convención**

	CONSTITUCIÓN	CONVENCIÓN
Límites en contenidos	Si, Democracia, fallos judiciales, respeto a tratados internacionales	
Regla de aprobación de normas	2/3	2/3
Órgano externo de apelación	Corte Suprema	
Tiempo de deliberación	9 meses extendible por 1 vez por 3 meses	Se aplazó por 3 meses (total 12 meses)
Número de convencionales	155 (idéntico a Cámara)	
Reglas de financiamiento electoral	Idénticas a elección de Congresistas	
Normas de inhabilidades para Convencionales	Si, por un año después de disuelta Convención	
Participación electoral en plebiscito de entrada, elección Convención y plebiscito de salida	Pleb. Entrada: voluntario Elección Convención: voluntario Pleb. Salida: obligatorio	
Escenario de no aprobarse nueva Constitución	Se mantiene Constitución vigente	
Regla de aprobación de normas en Comisión	-	Mayoría
Mecanismo de aprobación de normas	-	Mecanismo lineal
Normas de participación ciudadana		Si, establece un conjunto de mecanismos
Normas éticas de funcionamiento		Si, establece comisión externa

Por su parte, la Convención estableció una serie de reglas internas de funcionamiento y que incluyeron el procedimiento para debatir las normas, todo lo relativo a participación ciudadana, control ético y de probidad, entre otros.

#### **4. Perfil de constituyentes**

Para la elección de la Convención compitieron 45 listas, de las cuales 15 de ellas quedaron representadas. Las 15 listas se organizaron en 7 colectivos: Chile Vamos, Lista del Apruebo, Independientes no Neutrales, Lista Apruebo Dignidad, Lista del Pueblo, Otros independientes y representantes de escaños reservados. Tres meses después y luego de iniciarse el trabajo de la Convención y de producirse algunos incidentes políticos, se advierte una mayor dispersión en el trabajo de las listas. A septiembre se observan 11 “colectivos” o grupos de actores que se han aglutinado en distintos referentes. Los cambios más significativos se dieron en el caso de la “Lista del Pueblo” que representaba a una agrupación de independientes de izquierda que compitieron en una lista de independientes y que obtuvieron la tercera mayoría en representación. Luego de un incidente por una candidatura presidencial fallida de su agrupación y el reconocimiento que hizo uno de los convencionales (Rodrigo Rojas Vade) de no tener cáncer como había asegurado tener, se produjo una serie de divisiones al interior de dicha lista. Sólo un constituyente quedó representando a dicho nombre, mientras 16 otros constituyentes conformaron lo que ahora se denomina “Pueblo Constituyente”. Además, se conformó otro grupo denominado “Mixtos constituyentes”, y el Movimiento Social Constituyente. Otro cambio es que los partidos de centro-izquierda que conformaban la Lista del Apruebo se dividen y no trabajan juntos. El colectivo socialista trabaja como tal, separado de un colectivo del apruebo que reúne a sectores del PDC, PPD e independientes. Finalmente, la Lista Apruebo Dignidad que reunía al Frente Amplio y al Partido Comunista, no se encuentra trabajando en forma conjunta, trabajando divididos en la Convención.

**Tabla 5. Listas en la Convención**

TENDENCIA	JULIO 2021	%	SEPTIEMBRE 2021	%
Derecha	Chile Vamos (UDI-RN-PR-Evópoli-Ind).	23,9	Chile Vamos	23,9
Centro-Izquierda	Lista Apruebo (PDC-PPD-PL-PS-Ind)	16,1	Colectivo del Apruebo	5,1
	Indep. No Neutrales (INN)	7,1	Indep. No Neutrales (INN)	8,4
			Colectivo Socialista	11,0
Izquierda	Lista Apruebo Dignidad (FA-PC-FRVS-Igual-Ind)	18,0	Apruebo Dignidad (FA+Ind)	10,3
			Chile Digno (PC+FRVS)	6,5
	Lista del Pueblo	17,4	Lista del Pueblo	0,6
			Pueblo Constituyente	10,3
			Mov. Sociales Constituyentes	7,7
			Mixtos independientes	4,5
Otros	Independientes	6,5	Independientes	0,6
	Esaños reservados indígenas	11,0	Esaños reservados Indígenas	11,0

Fuente: Datos extraídos de resultados SERVEL.

Políticamente podemos observar cuatro grandes tendencias. La primera corresponde a los partidos de la derecha (23,9%) de los cuales hay 4, y que internamente se dividen en un sector más conservador (UDI, Partido Republicano), y un sector más moderado (RN-Evópoli-independientes). Un segundo grupo es de centro, que está representado por el Colectivo del Apruebo (5,1%) y que reúne a militantes de la DC, PPD e independientes. Luego, advertimos un grupo de izquierda moderada (30,3%) que considera a Independientes No Neutrales, Colectivo Socialista (PS), y el colectivo del Frente Amplio más algunos independientes. Finalmente, un sector que representa el 40,6% está representado por la izquierda que ha tendido a votar en forma más o menos coordinada y que considera a Pueblo Constituyente, Movimientos sociales constituyentes, Chile Digno, Mixtos, Lista del Pueblo y representantes de esaños reservados

indígenas. Al iniciarse las votaciones más relevantes a inicios de enero, se constituye un colectivo denominado “coordinadora plurinacional” que unifica algunos representantes de pueblos indígenas y de la ex Lista del Pueblo, que actúan coordinadamente entre enero y julio.

**Tabla 6. Tendencias y coordinación de agrupaciones (a septiembre 2021)**

TENDENCIA	LISTA	%
<b>Derecha</b> 23,9	Chile Vamos	23,9
<b>Centro</b> 5,1	Colectivo del Apruebo	5,1
<b>Izquierda moderada</b> 30,3	INN	8,4
	Colectivo Socialista (PS+)	11,0
	Frente Amplio+independientes	10,3
	Otro independiente	0,6
<b>Otros Izquierda</b> 40,6	Pueblo Constituyente	10,3
	Movimientos sociales constituyentes	7,7
	Chile Digno	6,5
	Mixtos	4,5
	Lista del Pueblo	0,6
	Escaños reservados	11,0

Desde el punto de vista de los equilibrios político-ideológicos, la Convención Constitucional constituyó una excepción si se le compara con la composición ideológica de la Cámara de Diputados 2018-2022 y 2022-2026. En esto jugó un papel muy relevante la coyuntura política específica post estallido social, como también la norma electoral modificada, que permitió listas de independientes y escaños reservados, que no se da en una elección de la Cámara de Diputados.

**Tabla 7. Composición ideológica Cámara de Diputados vs. Convención**

	CÁMARA DE DIPUTADOS 2018 - 2022	CONVENCIÓN 2021	CÁMARA DIPUTADOS 2022 - 2026
Total Asientos	155	155	155
<b>Derecha</b> UDI-RN-PRI-Evo-Ind.	46,4%	<b>23,9%</b>	48,4%
<b>Centro</b> DC-PPD-PR-PL-CIU	19,4%	<b>5,1%</b>	15,4%
<b>Izquierda</b> PS-FA-PRO-PC- Otros de izquierda	33,5%	<b>70,9%</b>	35,4%
Otros Independientes	0,6%	-	0,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos SERVEL.

## 5. Trayectorias biográficas de constituyentes

Un aspecto muy relevante de ser considerado en el trabajo de la Convención se refiere al perfil biográfico de los y las constituyentes. En general, se trató de una Convención con idéntica representación de hombres y mujeres, con un promedio de edad de 45 años, y donde el 13,5% son indígenas. La mayoría de los y las convencionales tenían estudios universitarios (88,4%), nacieron fuera de la región metropolitana (58,7%), y 67,7% no milita en un partido político.

Un alto porcentaje (42%) poseía trayectorias en organizaciones sociales luchando por causas políticas y sociales (derechos humanos, derechos de las mujeres, sindicatos, derechos medioambientales) en territorios que usualmente han sido objeto de crisis medioambientales. El 32,4% desempeñó algún oficio o profesión que ha tenido algún tipo de impacto en las comunidades. Muy pocas de las y los representantes han tenido cargos de representación popular anterior a la Convención (13,4%) aunque un poco más han tenido cargos en la administración pública (26,4%). Del mundo empresarial provenían sólo el 5,1% y personas que se hicieron conocidas en la protesta social de 2019 solo representan el 3,2%. De este modo, un aspecto crítico para comprender el perfil de los y las constituyentes es su compromiso con los territorios en un trabajo político/social en organizaciones sociales-territoriales.

**Tabla 8. Características sociodemográficas de Convencionales**

CARACTERÍSTICAS	NÚMERO
Sexo	78 Hombres 77 Mujeres
Autoidentificación étnica	134 no indígenas 21 indígenas
Promedio edad	45 años
Afiliación a partidos	50 militantes de partido 40 independientes asociados a listas de partido 65 independientes fuera de partidos
Profesión	63 Abogados(as) 19 profesores(as) 12 Ingenieros (as) 6 Periodistas 3 Psicólogos(as) 3 Estudiantes 49 otras profesiones y oficios

## EL FUNCIONAMIENTO DE LA CONVENCION

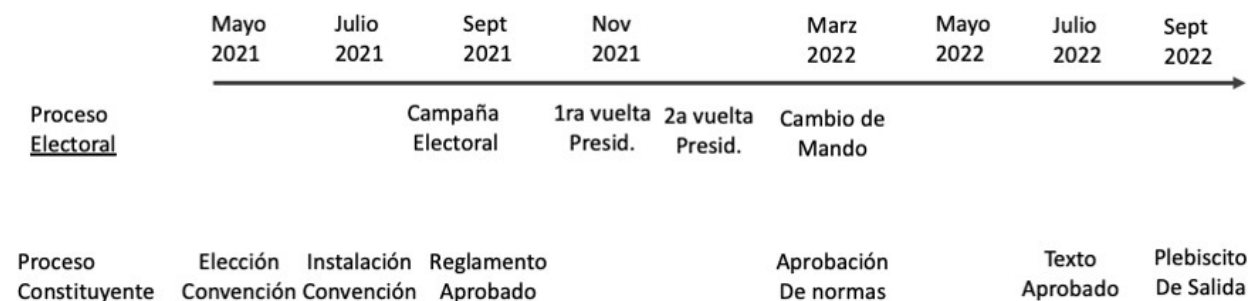
### 1. La dinámica política y constituyente

#### *Cronograma electoral y proceso constituyente*

Un primer elemento que caracterizó al proceso constituyente de Chile es la simultaneidad del trabajo de la Convención con el proceso electoral nacional que impactó de modo significativo en las deliberaciones y lógicas de trabajo de la Convención. Recordemos que la Convención se instaló el 4 de julio de 2021, justo cuando comenzaba a desplegarse la campaña electoral presidencial que se realizaría en noviembre de ese año. Dos semanas después, se realizó una elección primaria presidencial (18 de julio) y entre agosto y noviembre tuvo lugar la campaña presidencial. La primera vuelta presidencial tuvo lugar el 21 de noviembre y la segunda vuelta el 19 de diciembre.

Originalmente, el proceso constituyente no debía superponerse con el calendario electoral dado que estaba pensado para terminar antes de las elecciones presidenciales. Sin embargo, la situación de la pandemia por el COVID-19 llevó a postergar dicho proceso, quedando ambos calendarios superpuestos.

## Diagrama 1. Cronograma proceso electoral nacional y proceso constituyente



Lo anterior tuvo tres efectos:

- **En primer lugar**, la dinámica de diálogo político entre las coaliciones de izquierda dentro de la Convención se vio afectada por el ciclo electoral nacional, provocando un mayor distanciamiento entre el Frente Amplio y el Partido Comunista (PC) en el período de instalación de la Convención (julio-noviembre). Esto se vio reflejado desde el momento inaugural cuando se eligió a la primera mesa directiva, cuando el PC apoyó inicialmente a una candidatura distinta a la apoyada por el Frente Amplio.
- **En segundo lugar**, en los meses más álgidos de la campaña presidencial (octubre-diciembre) se produjo una dinámica de apoyos políticos de parte de los constituyentes hacia candidaturas presidenciales con las cuales se mostraba cierta afinidad, contaminando el ambiente constituyente con la lógica presidencial.
- **En tercer lugar**, y dada la relevancia que adquiere el Presidente de la República en un sistema Presidencial, las señales políticas que emitía el candidato que resultó electo (Gabriel Boric) serían relevantes para el debate interno de la propia Convención. Cuando entre enero y junio de 2022 la Convención debatía temas controversiales como el régimen de gobierno, la supresión de una de las cámaras del Legislativo o reforma al poder Judicial, adquirieron mucha relevancia las posturas que el Presidente tomaba en esas materias.

### Relación gobierno de turno y Convención constitucional

Otra dimensión para tener en cuenta se refiere al vínculo entre el gobierno de turno y el proceso constituyente. En la mayoría de los países, los procesos constituyentes son iniciados por gobiernos que tienen un interés en cambiar la Constitución. En el caso de Chile, el proceso constituyente se estableció por un acuerdo entre los partidos políticos, pero donde el gobierno de turno no tuvo protagonismo y, de hecho, se mostraba contrario a la idea de cambiar la Constitución. Al iniciarse el gobierno de Sebastián

Piñera en marzo de 2018, las autoridades de gobierno indicaron que el proceso anterior de Michelle Bachelet no sería continuado [1]. Los efectos de estas circunstancias fueron:

- **Tensión política.** Desde la instalación de la Convención se verificó una tensión política entre la mayoría de este órgano y el gobierno que representaban a signos políticos contrarios. La Convención argumentando que deseaba proteger su autonomía, mantuvo un alto distanciamiento con el Presidente de la República (Piñera). De hecho, se generaron versiones contradictorias sobre el interés de la mesa de la Convención de invitar al mandatario Piñera [2]. Al ser electo un nuevo Presidente (Gabriel Boric) cambió la relación y fue formalmente invitado a la Convención lo que se concretó una vez que asumió el cargo.
- **Financiamiento.** El financiamiento para la Convención dependía de lo que propusiera el gobierno de turno (Piñera) al Congreso Nacional en noviembre de 2020 y 2021. La definición de estos recursos pasó a convertirse en una cuestión de debate político en la medida en que había que calcular desde la dieta para los convencionales, como también los costos de instalación y operación de la misma. Un tema muy controvertido fueron los pocos recursos que se le dieron a la Convención para gastos de comunicaciones y apoyo técnico. Tanto en el año 2021 como en el 2022 el presupuesto debió ser suplementado por el gobierno debido a que los recursos entregados en el presupuesto aprobado por el Congreso no fueron suficientes.

**Tabla 9. Presupuesto ejecutado Proceso Constituyente**

	CL\$ TOTAL	US\$* TOTAL
Plebiscito Entrada	25.802.000.000	28.668.889
Elección Convención**	22.651.000.000	25.167.778
Plebiscito Salida	19.500.000.000	21.666.667
<b>Sub total procesos electorarios</b>	<b>67.953.000.000</b>	<b>75.503.334</b>
Dieta Convencionales aproximado	5.343.400.000	5.937.112
Otros gastos	16.631.068.000	18.478.964
<b>Sub total trabajo Convención</b>	<b>21.974.468.000</b>	<b>24.416.076</b>
<b>Total</b>	<b>89.927.468.000</b>	<b>99.919.410</b>

\*Cálculo en dólares con tasa US\$ 1 = CL\$ 900

\*\*En este caso, la elección de la Convención se realizó simultáneamente otras tres elecciones.

El total de la elección fue de \$50 mil millones. Para este análisis se estimó el costo en el promedio de los otros dos plebiscitos. Fuentes: Meganoticias 5.09.2022, y Diario Financiero, 14.06.2022.



- **Instalación y apoyo logístico.** Para institucionalizar la relación gobierno-Convención, se estableció una secretaría administrativa dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia que era el ente encargado de asegurar el funcionamiento de la Convención (habilitar salas, computadores, oficinas, etc.). Una vez instalada la Convención se produjo un *impasse* por cuanto no se contaba con las condiciones básicas para funcionar incluyendo oficinas, botoneras para votar, lugares para comer, salas de reuniones, etc. La Convención estableció convenios con universidades y con la Cámara de Diputados y el Senado para resolver estos inconvenientes [3]. También se produjeron problemas para asegurar el pago de los asesores de los constituyentes, lo que demostraba un alto grado de precariedad del trabajo de la Convención [4].

## 2. Normas y Estructura de Funcionamiento de la Convención

Las reglas del juego pueden provocar impactos variados en el modo en que se desenvuelven los actores. Aunque no necesariamente son determinantes, sí pueden establecer incentivos para la cooperación, el conflicto o provocar efectos no esperados.

### ***Normas de funcionamiento definidas ex ante***

El Congreso Nacional al momento de establecer el acuerdo para el cambio constitucional lo refrendó mediante una reforma constitucional, lo que fue aprobado en el Congreso Nacional por una mayoría requerida de 2/3 de los integrantes de la Cámara de Diputados y Senadores. En esa reforma se definieron ciertas normas para el funcionamiento de la propia Convención. Aunque esas medidas fueron cuestionadas por algunos actores, en general existió amplio acuerdo político sobre la conveniencia de ellas. Entre las que podemos destacar se cuentan:

- **Norma de aprobación para normas.** En el acuerdo se estableció que la Convención “deberá aprobar las normas y el reglamento de votación de las mismas por un quórum de dos tercios (2/3) de sus miembros en ejercicio”, agregando que “la Convención no podrá alterar los quórum ni procedimiento para su funcionamiento y para la adopción de acuerdos”.

## LECCIÓN

- Definición. Se generó un debate sobre el concepto de “las normas”. Para algunos se trataba de cada uno de los artículos que se establecería en la Constitución, por lo que el Pleno tendría que votar por 2/3 cada artículo. Para otros significaba que el conjunto del texto requería una ratificación final por parte del Pleno. Al final predominó la primera interpretación, aunque la redacción no estuvo exenta de críticas por su ambigüedad.

- Alcance del quórum. En un comienzo algunos sectores criticaban lo alto de este quórum. Sin embargo, dado que la derecha solo obtuvo 37 convencionales (23,9%), el tema generó menos controversias de lo esperado. Al comenzar las deliberaciones, los propios Convencionales convocaron a una votación para decidir sobre la regla de los 2/3, ratificándose por parte del pleno que se actuaría con dicho quórum.

Uno de los problemas del quorum de dos tercios fue la diferencia que se produjo entre el quórum de mayoría (50%+1) para las votaciones de Comisiones y lo que finalmente se aprobaba en el pleno. Así, mientras las votaciones de Comisión tendían a reflejar posturas más extremas, las votaciones más exigentes del pleno generaron un efecto moderador respecto de las normas que finalmente eran aprobadas. Frente a la ciudadanía esto produjo algunas confusiones por cuanto varias veces aparecía como “aprobado” algo que solo fue refrendado a nivel de comisiones y no por parte del Pleno.

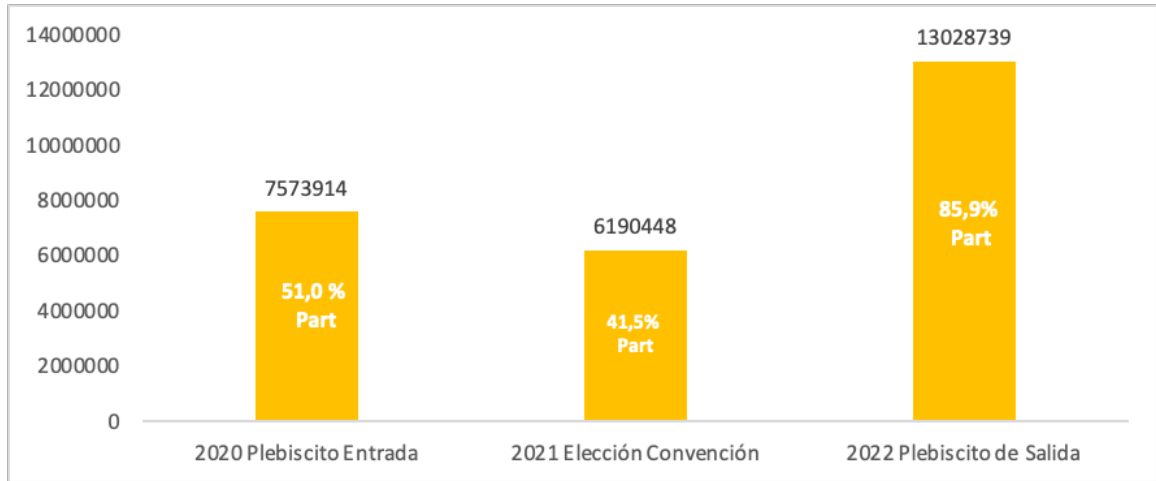
- Definición de principios. Se acordó un marco acotado de principios sobre los cuales debía acordarse el texto y que consideraba el carácter de república del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por el país y que estuvieran vigentes. Los integrantes de la Convención no cuestionaron tales principios.

- **Actuación de la Convención.** Se estableció que la Convención no podría intervenir ni ejercer ninguna otra función o atribución de otros órganos o autoridades establecidas en la Constitución y las leyes. Los convencionales cumplieron aquel mandato. El único momento donde se produjo cierta tensión fue cuando al iniciar su trabajo, la Convención emitió una declaración demandando a otros poderes del Estado preocuparse por el tema de los presos del estallido social. En la declaración se explicita que como Convención “no pretendían interferir ni arrogarse las competencias o atribuciones de otros poderes del Estado”. Sin embargo, hacían demandas de otros poderes del Estado, entre otros: acelerar la tramitación de una ley de indulto; que el poder Ejecutivo retirara las querellas por Ley de Seguridad del Estado; la desmilitarización del Wallmapu y “el indulto a los presos políticos mapuche”; y establecer una política de reparación integral de las víctimas de la revuelta (Declaración, 8 de julio, 2021, aprobado por 105 votos). Aunque la declaración no pasó a mayores, políticamente generó una discusión sobre la intromisión de la Convención en acciones de poderes independientes del Estado.

- **Mecanismo de reclamación.** Se estableció un mecanismo de reclamación en caso de vulneración a las reglas de procedimiento de la Convención. Al menos un cuarto de los integrantes de la Convención podría presentar ante la Corte Suprema una reclamación en un plazo no superior a 5 días desde que se tomó conocimiento del vicio de procedimiento. Cinco ministros de la Corte Suprema elegidos por sorteo tendrían que dirimir el asunto dentro de 10 días desde que tomaban conocimiento. Su resolución sería inapelable. Durante el ejercicio de la Convención ninguna reclamación se presentó ante la Corte Suprema, aunque en un par de ocasiones los sectores de derecha amenazaron con utilizar el recurso.
- **Plazo de funcionamiento.** Se estableció un plazo de 9 meses de funcionamiento de la Convención extensible por 3 meses más (12 meses). Desde el inicio del trabajo de la Convención se planificó el trabajo con una perspectiva de trabajo de 12 meses, por lo que los 9 meses fueron nominales. No obstante, el hecho que existiera esa posibilidad colocaba en constante discusión política el tema de los plazos. La existencia de un plazo predefinido estableció un fuerte incentivo para la mesa directiva de la Convención de cumplir con una meta, por lo que el trabajo fue planificándose de acuerdo a estos 12 meses.
- **Escenario de término del plazo sin tener texto.** También se estableció que, al cumplirse los 12 meses de plazo, con o sin borrador de texto constitucional, la Convención debía disolverse de pleno derecho. Su única función entonces era redactar un texto. Lo anterior imponía un incentivo adicional para establecer un acuerdo sobre un texto dado que, si no se lograba tenerlo a tiempo, se mantendría la Constitución vigente.
- **Eventual rechazo de una nueva Constitución.** Se estableció en el acuerdo que, en caso de rechazarse el borrador propuesto por la Convención, la Constitución vigente continuaría rigiendo. Lo anterior establecía un escenario que políticamente era complejo. ¿Qué sucedía si en el plebiscito de entrada se aprobada la idea de tener una nueva Constitución, y en el plebiscito de salida se rechazaba la propuesta? ¿Qué mandato prevalecería en ese caso? ¿Debía prevalecer el mandato de querer una nueva Constitución o el de mantener la Constitución vigente? Es precisamente este el escenario que se dio con ocasión del plebiscito del 4 de septiembre de 2022 donde se rechazó el texto propuesto. Como los sectores que lo rechazaban se habían comprometido políticamente a escribir otra Constitución, entonces, el escenario que se generó fue que inmediatamente se abrió una nueva negociación para establecer una Constitución, pero en un contexto político con mayor incertidumbre respecto de la idea de avanzar en un nuevo proceso.
- **Carácter del voto según tipo de elección.** Para el proceso constituyente se mantuvo el sistema de votación de carácter voluntario para el plebiscito de entrada y para la elección de los convencionales, y un plebiscito de carácter obligatorio con sanciones por no asistir para el plebiscito de salida que ratificaba el texto. Se produjo una importante diferencia entre los dos primeros procesos y el de ratificación (Gráfico 1). Particularmente baja fue la elección de

convencionales donde participó sólo el 41,5% de la ciudadanía habilitada para votar, lo que generó una distorsión muy relevante en cuanto a los niveles de representatividad de los convencionales en relación con el total del país.

**Gráfico 2. Participación electoral en proceso constituyente**



Fuente: Servel

- **Disolución de la Convención de pleno derecho.** Una vez votado el borrador y entregado al Presidente de la República el 4 de julio de 2022 se procedió a la disolución de la Convención. El plebiscito se verificaría 60 días después, el 4 de septiembre. Como la convención estaba disuelta y el poder Ejecutivo no podía intervenir en el proceso electoral, se produjo un vacío político respecto a quién o quiénes eran los encargados de informar sobre el texto. Las campañas por el apruebo o el rechazo dependerían de grupos o partidos de la sociedad que se organizaran para defender una u otra opción. Los convencionales dejaban de percibir una remuneración por lo que dependía de sus capacidades financiera y voluntad política el concurrir a la campaña electoral por el apruebo/rechazo.
- **Financiamiento de la Convención.** La reforma constitucional estableció que los convencionales recibirían una dieta mensual de aproximadamente CL\$ 2,8 millones (US\$ 3.200 mensuales) lo que representaba un tercio de la dieta asignada para un diputado. Además, el presupuesto de la nación definió gastos operacionales para transporte, alojamiento, asesorías. Posteriormente, se establecería en la Convención un sistema de control de asignaciones a partir de una comisión externa.

### Normas para la elección de convencionales

Una de las novedades de la Convención fueron las normas que se establecieron para la elección de convencionales. En el acuerdo original de 2019 se establece que la elección de convencionales se regiría por las mismas normas de la elección de la Cámara de Diputados. Es decir, se elegirían 155 convencionales en los mismos distritos de los 155 diputados y diputadas con que cuenta el país. Posteriormente, durante 2020 se negociaron otras normas que permitieron innovar sobre el perfil de los convencionales. De este modo, el perfil socio-demográfico de los Convencionales varió significativamente respecto de la representación tradicional de la Cámara de Diputados, observándose una significativamente mayor representación de mujeres (49%), indígenas (13,5%), e independientes dentro y fuera de listas de partidos (68%) (Tabla 8).

**Tabla 10. Perfil Cámara de Diputados vs. Convención**

	CÁMARA DE DIPUTADOS 2018	CONVENCIÓN 2021	CÁMARA DIPUTADOS 2022
Asientos	155	155	155
% mujeres	23%	<b>49%</b>	35,5%
% Indígenas	1,3%	<b>13,5%</b>	1,9%
% independientes dentro y fuera de listas	7,7%	<b>67,7%</b>	21,9%

- **Paridad de resultado.** Se acordó un mecanismo que establecía que toda lista debía presentar candidaturas paritarias, pero además, una vez realizada la elección se aplicaría un mecanismo de corrección del resultado de modo que en cada distrito con un número de asientos par, existiera una representación paritaria de hombres y mujeres, y en los distritos impares no pudiese existir una diferencia de más de uno entre hombres/mujeres. El mecanismo de paridad se aplicaría también en las listas de los escaños indígenas.
- **Escaños reservados para pueblos indígenas.** Se establecieron también 17 escaños reservados dentro de los 155 convencionales, que representaban el 11% de la Convención. Debe recordarse que la población indígena en Chile representa el 12,8% de la población. El procedimiento permitió la representación de los 10 pueblos originarios reconocidos por la ley en Chile (7 Mapuche, 2 Aymara, y 1 diaguita, 1 atacameño, 1 colla, 1 quechua, 1 rapa nui, 1 chango, 1 kawasqar, 1 yagán).

En este caso se estableció un registro especial de pueblos indígenas y se dio la opción de inscripción voluntaria en dicho registro. Aunque se permitió una representación equivalente al total de la población, una de las críticas que recibió el mecanismo fue su baja representatividad en relación con el electorado, dado que solo concurren a votar 283.473 (22,8% del padrón indígena).

- **Listas de independientes.** Otra de las innovaciones que se permitió para esta elección fue la inclusión de listas de independientes. La crítica social a los partidos políticos incentivó que los partidos presentaran candidaturas independientes dentro de las listas de partidos. Pero además, gracias a una reforma legal aprobada por el Congreso Nacional, se permitió que se pudiesen organizar listas de independientes para competir a nivel distrital. Se presentaron a la competencia electoral un total de 46 listas, hecho inédito desde el retorno a la democracia. De ellas, 15 obtuvieron representación en la Convención, verificándose una alta fragmentación. Aunque la mayoría de quienes resultaron electos compitieron dentro de listas, el porcentaje de representantes sin militancia en partidos fue muy elevado (68%). Lo anterior generaría dificultades de coordinación en las agrupaciones o “colectivos” al interior de la Convención, verificándose un alto nivel de variación durante el trabajo mismo de ella. Algunas de las listas originales se disolvieron completamente (Lista del Pueblo, por ejemplo), y varios convencionales se cambiaron de listas durante el proceso. En el caso de la derecha, funcionaron como dos grandes grupos, aunque en las votaciones se observó alta cohesión. Las dos listas de centro izquierda moderada, terminaron divididas en tres grupos: Colectivo del Apruebo, Independientes No Neutrales y Colectivo Socialista. Donde mayor dispersión se observó fue en la izquierda que terminó con cinco grandes colectivos (Frente Amplio e independientes, Partido Comunista y aliados, Pueblo Constituyente, Movimientos Sociales Constituyentes y Mixtos independientes). No obstante, informalmente se estableció otra agrupación denominada coordinadora plurinacional que reunió a un grupo de convencionales de escaños reservados y de la ex Lista del Pueblo. Así, los escaños reservados se dividieron en dos grupos.

**Tabla 11. Listas en la Convención al iniciar y terminar el proceso**

TENDENCIA	JULIO 2021	ASIENTOS	JULIO 2022	ASIENTOS
Derecha	Chile Vamos (UDI-RN-PRep-Evopoli-Ind).	37	Independientes RN-Evopoli	16
% mujeres	23%	<b>49%</b>	Listas Otros derecha UDI-PRep, Ind.	21
Centro- Izquierda	Lista Apruebo (PDC-PPD-PL-PS-PR, PRO-Ciu)	25	Colectivo del Apruebo	9
% independientes dentro y fuera de listas	7,7%	<b>67,7%</b>	Colectivo Socialista	16
	Indep. No Neutrales (INN)	11	Indep. No Neutrales (INN)	11
Izquierda	Lista Apruebo Dignidad (FA-PC-FRVS-Igual-Ind)	28	Frente Amplio + (FA+Ind)	17
			Chile Digno (PC+FRVS)	10
	Lista del Pueblo	26	Pueblo Constituyente	18
	Mov Soc. Independientes	1	Mov. Sociales Constituyentes	13
	Asamblea Pop Const	1	Mixtos independientes	4
	Asamblea Pop Dignidad	1		
	Voces Constituyentes	1		
	Mov Ind Norte	1		
	Indep Apruebo Coq.	1		
	Mov Sociales Autónomos	1		
	Corrientes independ.	1		
	Indep. Tarapacá	1		
	Reg Ciudadano Indep	1		
Otros	Independientes fuera de lista	1	Independientes	2
	Escaños reservados indígenas	17	Escaños reservados Indígenas	17

Fuente: Datos extraídos de resultados SERVEL y de conformación de colectivos.

Un constituyente (Rodrigo Rojas Vade, suspendió su participación en la Convención).

- **Cuota para personas con discapacidad en listas.** Se estableció un mecanismo en la que las listas requerían cumplir con una cuota de 5% para personas con discapacidad para las listas de candidaturas a la Convención, la cual se acreditaba a través de una certificación otorgada por las Comisiones de Medicina preventiva e invalidez. Aunque se cumplió la cuota de candidaturas, solo una persona con discapacidad resultó electa.

### **Normas de funcionamiento definidas por la Convención**

Una vez establecida la Convención, entre el 4 de julio y 7 de octubre dicho órgano se dedicó a definir las reglas que organizarían su funcionamiento. En sus primeros días de funcionamiento y dado que no se contaba con una regla pre-establecida para poder operar, la mesa directiva estructuró un procedimiento transitorio y se establecieron comisiones para definir el reglamento interno. Entre los principales elementos de esta etapa se destacan:

- **Organización de la mesa directiva.** El texto de la reforma Constitucional establecía que la Convención debía elegir una Presidencia y una Vicepresidencia. La Convención debatió y aprobó la idea de establecer una mesa directiva que incluyera otras 7 Vicepresidencias incluyendo criterios de paridad, regiones, y representación de pueblos indígenas. El reglamento posteriormente incorporaría las funciones de la mesa directiva y de la Presidencia. Esta mesa directiva reflejaría además los equilibrios políticos de los distintos colectivos de la Convención. Se produjeron extensos debates sobre el modo en que debía operar el sistema de elección de esta mesa. En el caso de la Presidencia y Vicepresidencia se escogió por separado cada cargo por mayoría de los integrantes en ejercicio. Lo anterior implicó un acuerdo informal entre algunos colectivos para favorecer una dupla que se conoció con unos días de anticipación al 4 de julio. En el caso del resto de las Vicepresidencias, se optó por un sistema de “patrocinios” lo que permitía que diferentes colectivos pudiesen quedar representados en dicha mesa.



- **Decisiones por mayoría.** La Convención definió que todas las definiciones—salvo aquellas referidas a la aprobación del texto y del reglamento sería aprobadas por la mayoría de sus integrantes.
- **Creación de comisiones transitorias.** La Convención estableció un total de 8 comisiones transitorias. La principal fue la que definiría el reglamento de funcionamiento para la aprobación del texto constitucional. Además, se crearon otras para regular el funcionamiento interno (ética, presupuestos, comunicaciones), y otras para regular el vínculo con la sociedad (comunicaciones, participación popular, consulta indígena). Dado el contexto político y social, se estableció además una comisión que examinó la situación de los derechos humanos, generando un espacio para una revisión histórica de violaciones a los derechos humanos.

## LECCIÓN

Al no existir un ente que centralizara y armonizara el trabajo de las comisiones, se produjo una fuerte diferencia en el tipo de productos que cada comisión terminó aprobando.

## LECCIÓN

En los tres primeros meses de funcionamiento de la Convención no se discutieron contenidos constitucionales, lo que generó en la opinión pública un distanciamiento respecto del trabajo de la Convención

## LECCIÓN

Se establecieron varios reglamentos para el funcionamiento de la Convención que incluyeron un reglamento general (112 artículos), un documento base para la consulta indígena, reglamento de participación y consulta indígena (25 artículos), reglamento de ética (70 artículos), reglamento de mecanismos y metodología para la participación popular (91 artículos), y reglamento de asignaciones (17 artículos). No existió una armonización entre estos distintos textos aprobados, generando una sobre-regulación y, en algunos casos, una sobreposición de ámbitos en los distintos textos reglamentarios—particularmente en lo concerniente a participación ciudadana

**Tabla 12. Perfil Comisiones Transitorias de la Convención**

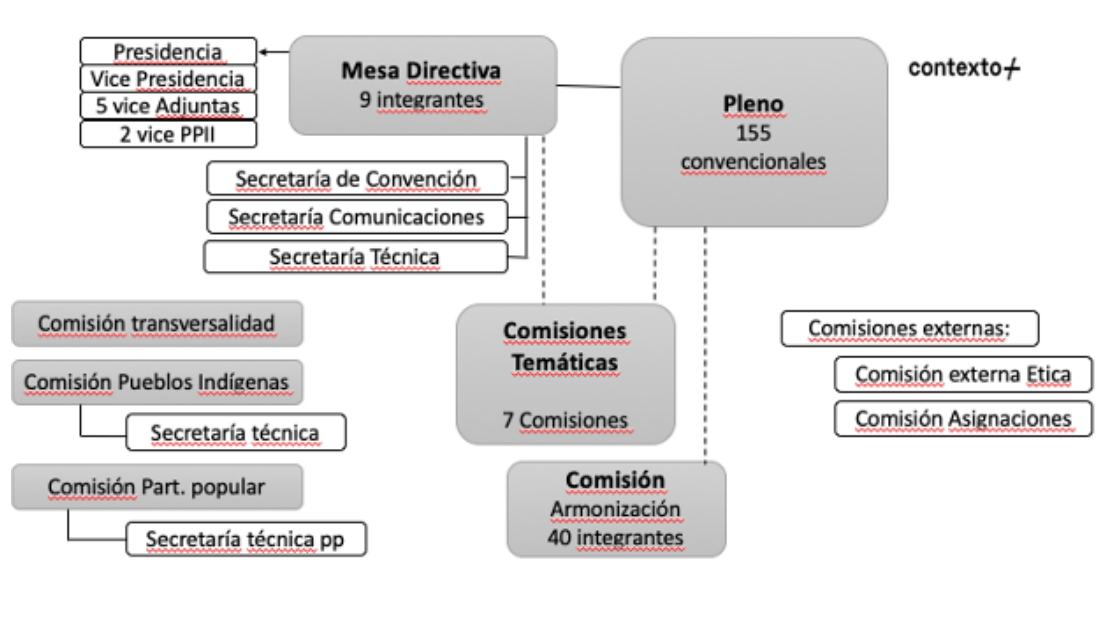
COMISIONES TRANSITORIAS
<ul style="list-style-type: none"><li>● Comisión de reglamento</li><li>● Comisión de ética</li><li>● Comisión de presupuestos</li><li>● Comisión de derechos humanos, verdad histórica y bases para la justicia, reparación y garantías de no repetición</li><li>● Comisión comunicaciones, información y transparencia</li><li>● Comisión participación y consulta indígena</li><li>● Comisión participación popular y equidad territorial</li><li>● Comisión descentralización, equidad y justicia territorial</li></ul>

- **Estructura de funcionamiento de la Convención.** La estructura de funcionamiento de la Convención quedó definida por el pleno (155 integrantes), una mesa directiva (9 integrantes), Presidencia de la Convención (Presidenta y vicepresidente), Secretaría, Secretaría Técnica y Secretaría de Comunicaciones. Se establecieron además 7 comisiones temáticas, comisión de transversalización, comisión de armonización, participación popular y de derechos de pueblos indígenas. Se establecieron además dos comisiones externas: una de ética, encargada de velar por las cuestiones referidas al comportamiento ético de los y las convencionales; y una comisión de asignaciones, para determinar la aprobación de asignaciones a convencionales.
- **Comisiones Temáticas.** Para la aprobación del texto constitucional, se establecieron 7 comisiones, además de una comisión de armonización. El trabajo de las Comisiones se dio entre el mes de octubre de 2021 y junio de 2022. La composición de cada Comisión dependió de un determinado número de patrocinios, por lo que los colectivos debieron repartir su contingente de convencionales entre las comisiones que le generaban mayor interés.

## LECCIÓN

Con respecto a la composición de las Comisiones Temáticas, aquellos colectivos más numerosas pudieron participar de todas las comisiones, en tanto colectivos más pequeños concentraron su interés sólo en algunas comisiones. Esto provocó que el resultado de las comisiones fuese dispar, dado que no existía una representación equivalente a las fuerzas políticas representadas en la Convención en cada una de las Comisiones.

## Diagrama 2. Principales órganos de la Convención



**Tabla 13. Órganos de funcionamiento de la Convención**

ÓRGANOS	FUNCIONES
Pleno	Órgano superior de la Convención que tiene entre otras funciones: elegir por mayoría absoluta a la Presidencia y Vicepresidencia; elegir a los o las directoras de los órganos técnicos; aprobar cronograma de funcionamiento; y aprobar las normas constitucionales que se presenten por el quórum definido en la Constitución de 2/3 de sus integrantes (66,6%, 103 votos).
Mesa directiva	Órgano ejecutivo de la Convención, colegiado, paritario y plurinacional. Está integrada por la Presidencia, Vicepresidencia, cinco vicepresidencias adjuntas y dos vicepresidencias adjuntas indígenas de escaños reservados. Entre otras funciones a la mesa le corresponde nombrar a la secretaria de la mesa; garantizar el buen funcionamiento de la Convención; sistematizar y distribuir las iniciativas constitucionales e indicaciones que se presenten; dictar resoluciones administrativas y financieras; convocar a las sesiones del pleno; elaborar la tabla del pleno y el orden del día de la sesión, entre otros.
Presidencia	La Presidencia y la Vicepresidencia son cargos rotativos (cada 6 meses). La Presidencia dirige la Convención y tiene las funciones de representación; celebración de convenios o acuerdos; suscribir las actas de las sesiones y comunicaciones; presidir las sesiones del Pleno y la Mesa Directiva; conceder la palabra y la moderación de las sesiones, entre otros.
Secretaría	Instancia encargada de redactar las actas; llevar registro de las sesiones de Convención (pleno y comisiones); recibir indicaciones; adoptar medidas administrativas para el funcionamiento de la Convención; tomar el tiempo; colaborar en tanto ministro de fe de las actuaciones de la Convención.

Secretaría de Comunicaciones	Instancia administrativa encargada de desarrollar las tareas de comunicaciones, información y transparencia de la Convención. Bajo su responsabilidad están las unidades de educación cívica y la unidad de participación.
Secretaría técnica	Órgano colegiado para prestar asesoría técnica a los y las integrantes de la Convención y de la mesa directiva.
Comisiones temáticas	Instancias colegiadas compuestas por convencionales que trabajan en diferentes materias, con el objeto de proponer al pleno propuestas de normas constitucionales y disposiciones transitorias, que serán sometidas a la discusión y aprobación del pleno. Son 7 comisiones temáticas que analizamos más abajo.
Comisión Armonización	Comisión que se constituye una vez presentado el proyecto de Constitución, integrada por 40 convencionales, que busca velar por la concordancia y coherencia de las normas constitucionales aprobadas por el pleno.
Comisión Transversalización	Instancia compuesta por 14 constituyentes (2 de cada comisión temática) para velar por la transversalización de los enfoques de derechos humanos, género, inclusión, plurinacionalidad, socioecológico y descentralización en el proceso constituyente. Se deben reunir al menos una vez al mes para identificar duplicaciones, divergencias o ausencias.
Comisión Participación popular	Instancia compuesta por constituyentes a cargo de la dirección y supervisión del diseño e implementación de mecanismos y metodologías de participación popular, y del programa de educación constituyente. Está integrada por al menos 21 constituyentes siendo 1 de la mesa directiva, dos integrantes de escaños reservados, 2 representantes de cada comisión temática (14) y 11 integrantes por patrocinio.
Comisión Pueblos indígenas	Comisión que tiene por objetivo, entre otros, velar por la implementación del proceso de participación y consulta ejecutado por una secretaría de participación y consulta indígena, y asegurar que dicho proceso se ajuste a los principios y estándares definidos en el reglamento. Debe emitir, además, un informe fundado de sistematización del proceso de consulta indígena, consignando los acuerdos alcanzados entre la Convención y los pueblos indígenas. Debe además elaborar las propuestas de normas que conforman el catálogo de derechos de los pueblos indígenas, que se somete a votación del pleno de la Convención. Considera 25 convencionales, 17 de ellos son los representantes de escaños reservados de pueblos indígenas.

**Tabla 14. Comisiones temáticas de la Convención**

TOTAL INTEGRANTES	COMISIONES TEMÁTICAS PERMANENTES
25	COM 1. Sistema político, gobierno, poder legislativo y sistema electoral
18	COM 2. Sobre Principios constitucionales, democracia, nacionalidad y ciudadanía.
25	COM 3. Forma de Estado, ordenamiento, autonomía, descentralización, equidad, justicia territorial, gobiernos locales y organización fiscal.
33	COM 4. Derechos fundamentales
19	COM 5. Medio ambiente, derechos de la naturaleza, bienes naturales comunes y modelo económico.
19	COM 6. Sistema de justicia, órganos autónomos de control y reforma constitucional
15	COM 7. Sistema de conocimientos, culturas, ciencia, tecnología, artes y patrimonio
	Otras comisiones
40	Comisión de Armonización
17	-Derechos humanos, verdad histórica y bases para la justicia, reparación y garantías de no repetición
21	-Comisión de participación popular
25	-Comisión de Derechos de los pueblos indígenas y plurinacionalidad
14	-Comisión de coordinación de transversalización de los derechos humanos, perspectiva de género, plurinacionalidad, perspectiva socioecológica y descentralización
5	-Comisión externa de ética, probidad, transparencia, prevención y sanción de las violencias en la Convención

En relación a esta estructura de funcionamiento se puede destacar lo siguiente:

- **Relevancia de equipos técnicos.** La desconfianza inicial que existía entre el Poder Ejecutivo y la Convención hizo que gran parte de la instalación dependiera de la capacidad de la mesa directiva de establecer procedimientos y equipos técnicos que permitieron la organización del funcionamiento de la misma. Al respecto fue muy relevante la colaboración del Congreso Nacional

que facilitó profesionales que tenían experiencia en gestionar el proceso legislativo, y que se incorporaron tempranamente a la secretaría de la Convención. Gracias a esos equipos, se pudo organizar un trabajo relativamente eficiente en materia de funcionamiento de este órgano colegiado.

- **Secretaría técnica.** La secretaría técnica en tanto órgano asesor en materia constitucional cumplió un rol menor. Los y las convencionales dependieron mucho más del trabajo de sus propios asesores que del apoyo recibido desde un órgano técnico asesor.
- **Secretaría de comunicaciones.** La alta fragmentación en la Convención y en la propia Mesa Directiva afectó seriamente el trabajo de la secretaría de comunicaciones que no logró consolidarse como una instancia que coordinara los esfuerzos comunicacionales de un órgano en el cual existían muchas voces.
- **Trabajo de Convencionales y técnicos.** En el caso de la Comisión de Participación Popular y de pueblos indígenas, se trataba de instancias con representación de los propios convencionales. Las secretarías técnicas respectivas estaban compuestas por profesionales que dependían de la decisión de la respectiva comisión para funcionar, lo que generaba problemas tanto de tiempo disponible de los propios convencionales como de diferencias políticas que terminaban inhibiendo o dificultando decisiones.

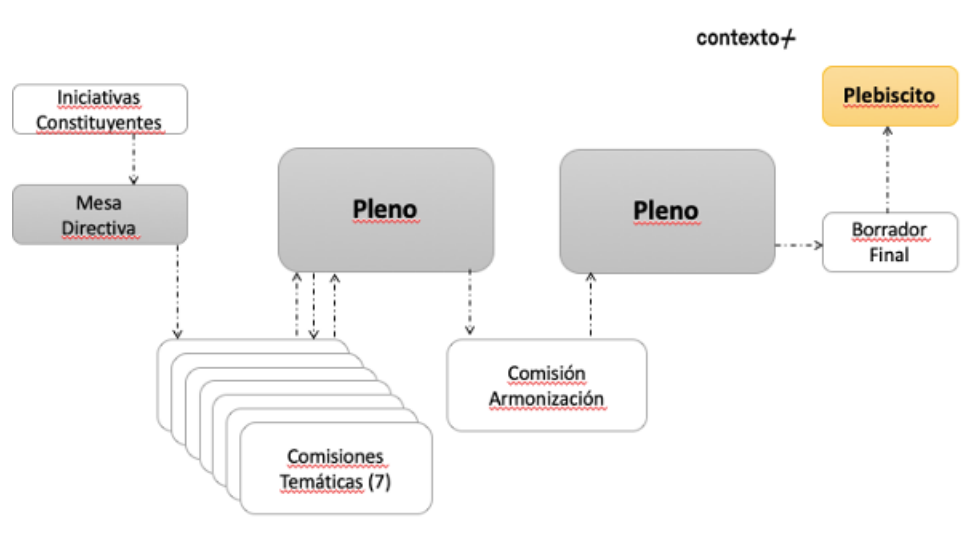
Otros aspectos que conviene destacar del marco de funcionamiento de la Convención fueron:

- **Normas para elegir autoridades (patrocinios).** Una norma que contribuyó a facilitar el trabajo de la Convención fue la del establecimiento de patrocinios. Para la definición de ciertas acciones (elección de vicepresidencias adjuntas, elección de coordinaciones de Comisiones temáticas) se optó por un mecanismo donde los distintos colectivos debían presentar un número determinado de patrocinios o apoyos. Esto facilitó la coordinación de los colectivos para definir puestos claves en la Convención.
- **Normas de paridad en co-coordinaciones de comisión.** Otra innovación que presentó la Convención fue que la coordinación de Comisiones permanentes se estructuró en base a “co-coordinaciones” paritarias, lo que además de ayudar a establecer este principio, facilitó el trabajo de las comisiones.
- **Transparencia y negociación política.** Existió un alto nivel de transparencia de la Convención. Todas las sesiones del Pleno y Comisiones se transmitían en directo y dada la desconfianza inicial con prácticas informales de negociación política, la mayor parte de los Convencionales enfatizó la necesidad de debatir los asuntos constitucionales en espacios públicos. Algunos sectores propusieron la necesidad de contar con espacios institucionalizados de deliberación reservada para posibilitar un debate más genuino y libre [5]. Aunque esta idea no prosperó, en la práctica sí se generaron espacios de coordinación y negociación informales.

- **Proceso relativamente lineal de aprobación de normas.** El procedimiento para aprobar la nueva Constitución quedó definido en el reglamento de la Convención. Las “iniciativas constituyentes” (propuestas de artículos) debían ser sometidas a la mesa directiva, quien se encargaba de distribuir las en las comisiones temáticas respectivas. Estas iniciativas podían provenir de grupos de convencionales o de la ciudadanía a través de iniciativas populares. Además, durante el debate, los y las constituyentes podían presentar indicaciones, que eran propuestas de reformas a las iniciativas ya presentadas.

Las comisiones elaboraron informes que eran aprobados por mayoría simple en esa instancia y que luego eran sometidos para su discusión al pleno. Una vez en el pleno, se discutiría en general y se podrán dar votaciones separadas de las propuestas si así se solicitaba.

**Diagrama 3. Procedimiento de aprobación de la Constitución**



Si una propuesta era rechazada por el pleno volvería para su examen a la comisión respectiva, para elaborar un segundo informe. Si era rechazada por segunda vez, se entendía por definitivamente desechada. En el pleno, el debate consideraba una aprobación general y luego un debate particular. Se sometían a votación las indicaciones hechas por constituyentes que fueron rechazadas en la comisión respectiva, siempre que hubiese 16 firmas de convencionales para apoyar esa idea. La votación de la norma constitucional requería para su aprobación de 2/3 de los integrantes del pleno (66,6%, 103 votos). Las nuevas redacciones o rectificaciones requirieron del mismo quórum.

Una vez sometidas todas las normas a votación se daba por cerrado el debate. A continuación, se establecía una comisión de armonización integrada por 40 convencionales que tenía por función velar por

la calidad técnica y coherencia del texto constitucional. El pleno tenía 5 días para realizar indicaciones a los informes de la Comisión de Armonización. Finalizada la votación de las indicaciones señaladas, se procedía a dar por terminado el proceso de revisión quedando el texto de borrador definitivo.

## LECCIÓN

**Exceso de indicaciones.** Los y las convencionales podían presentar propuestas de articulado constitucional (“iniciativas”) con la firma de 8 a 16 integrantes. Además, podían presentar “indicaciones”, las que debían ser discutidas en Comisión. La posibilidad que pudiesen presentarse indicaciones en forma individual generó una alta sobrecarga de trabajo, dado que en reiteradas ocasiones se trataba de propuestas repetitivas, lo que extendió el número de votaciones. Además, en el caso que tales indicaciones fuesen rechazadas en Comisión, el reglamento permitía que con la firma de 16 convencionales se podría solicitar la repetición de la votación por parte del pleno. Es decir, aquellas indicaciones que eran rechazadas en Comisión podrían volver a ser discutidas y votadas por parte del Pleno. Esto fue utilizado por algunos convencionales como una táctica para extender las votaciones más que para mejorar o perfeccionar la norma. [1]

## LECCIÓN

**Comisión de armonización con atribuciones limitadas.** El procedimiento de aprobación de los distintos artículos tendió a ser lineal, es decir, lo que se aprobada en la Comisión luego era discutido en el Pleno y podía volver solo una vez al trabajo de Comisión. Así, la aprobación de normas se iba ajustando a la generación de acuerdos en el pleno por parte de los 2/3 de sus representantes. Una vez terminado ese proceso, el borrador era discutido en una comisión de Armonización. Sin embargo, las atribuciones de dicha comisión eran limitadas y solo se acotaban a cuestiones formales y no sustantivas del texto. Por lo mismo, solo se acotó a mejorar cuestiones de estilo y forma. El borrador aprobado por el Pleno en una primera instancia tenía 499 artículos y la comisión de Armonización lo redujo en 111 artículos quedando el borrador final con 388 artículos más los artículos transitorios.

### 3. Aspectos informales del proceso constituyente

La dinámica de una organización no depende solo de los aspectos formales procedimentales. También son relevantes otros aspectos informales que pueden cumplir un papel importante a la hora de tomar decisiones. Entre ellos destacan:

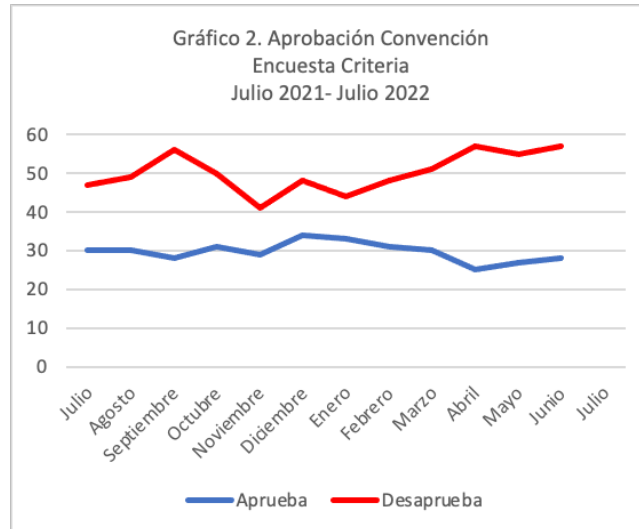
- **Ausencia de espacios informales para interactuar.** La Convención no generó espacios informales para que sus representantes pudiesen conocerse e interactuar entre ellos y ellas. Además, parte de las deliberaciones se hizo en medio de la pandemia, lo que estimuló una comunicación muchas



veces virtual, que reducía los espacios de interacción cara a cara. Las instalaciones de la propia Convención no ayudaban tampoco a generar una dinámica de mayor interacción, dado que no se contaba con espacios como comedores o cafés. Pese a que algunos convencionales propusieron generar instancias para poder conocerse (jornadas fuera del horario de trabajo), ellas se produjeron solo marginalmente y entre algunos convencionales.

- **Dinámica conflictiva con medios de comunicación.** La relación entre la Convención y los medios de comunicación no se caracterizó por su fluidez. Por una parte, las instalaciones para los medios registrados para cubrir la Convención no eran las más adecuadas (una carpa a las afueras de la Convención). Por otro lado, en un comienzo tampoco se permitió a los medios ingresar a las salas de deliberaciones, generándose restricciones hacia los medios. El vínculo formal e informal con los medios de comunicación es fundamental para una buena cobertura, lo que no siempre sucedió en el proceso constituyente chileno. Desde la Asociación de Canales de Televisión se discutió una iniciativa de educación cívica que no terminó de concretarse por lo que la oportunidad para contribuir a la educación cívica ciudadana a propósito de este proceso se debilitó.
- **Vinculación con la sociedad civil.** Aunque desde la Mesa Directiva de la Convención se generaron múltiples convenios con organizaciones de la sociedad civil (universidades, centros de estudio, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil), aquello no tuvo un seguimiento sistemático y un potenciamiento o escalamiento del trabajo que distintas organizaciones realizaron durante el proceso.
- **Vínculo informal con la academia-experta.** Los y las convencionales se relacionaron con un amplio número de expertos y expertas, que contribuyeron la mayor parte del tiempo de modo ad honorem al debate sobre distintas normas. Se generó una intensa red de relaciones informales con académicos y académicas de Chile y el mundo en relación con múltiples materias.
- **Atención mediática en la política del “espectáculo”.** Como todo proceso político, lo que más capturaba la atención de los medios de comunicación masiva fue lo concerniente a escándalos, debates e incidentes entre convencionales, lo que alcanzaba mas notoriedad en redes sociales y medios de comunicación. Los sectores ubicados más en los extremos tendieron a destacarse por utilizar estrategias comunicacionales más llamativas. Por ejemplo, convencionales críticos del trabajo de la Convención mostraban pancartas en sus intervenciones para llamar la atención respecto de algunos temas. Algunos convencionales no advirtieron las repercusiones que podrían tener la realización de “performances” que dañaron la imagen de la Convención, aunque algunos de ellos se mostraron arrepentidos [6]. La opinión pública fue muy sensible a los acontecimientos vinculados a la Convención. En septiembre de 2021 el ex convencional Rojas Vade reconoció haber mentido respecto de tener cáncer, tema que utilizó en su propia campaña de constituyente. Esto afectó fuertemente la confianza social en la Convención. Además, uno de los aspectos relevantes por las cuales las personas señalaron votar rechazo fue precisamente por el desempeño de la misma Convención. Por ejemplo, en una encuesta realizada entre el 7 y 9 de septiembre de 2022,

quienes dijeron votar rechazo lo hicieron en primer lugar “porque el proceso que llevaron los constituyentes fue muy malo” (40% de menciones), la “plurinacionalidad y las autonomías indígenas” (35% de menciones), y “porque desapruueba al gobierno del presidente Boric (29% de menciones) (CADEM 452, 2022).



- **Dificultades para generar un diálogo político transversal.** Una de las mayores dificultades del trabajo de la Convención fueron las dificultades que se dieron respecto del establecimiento de un diálogo político entre sectores de izquierda y de derecha. Este último sector quedó con una representación de 24% en la Convención lo que estaba muy por debajo de la representación tradicional que ha obtenido en votaciones recientes para el Congreso y que alcanzan sobre el 40%. Tampoco la derecha alcanzaba el 33% necesario para poder convertirse en un actor de veto en la Convención. Como para aprobar normas no se requería el concurso de los sectores de derecha, esto llevó a generar una doble dinámica política:
  - **Algunos sectores de izquierda evitaron relacionarse con la derecha** bajo el supuesto que todo lo que se aprobaría en la Convención sería luego aceptado por la ciudadanía en el plebiscito. En algunos casos primaba la idea que se tenía la oportunidad histórica de escribir un texto sin la participación de los sectores de derecha.
  - **La derecha inicialmente se dividió entre un sector más moderado** dispuesto a generar ciertos compromisos y posibilitar un acuerdo constitucional, y otro sector que tempranamente decidió rechazar cualquier texto que se aprobase en la Convención. En la medida en que se iba aprobando un texto que se alejaba de las pretensiones mas moderadas de la derecha, se produjo un alineamiento en las votaciones de este sector que salvo en contadas ocasiones, rechazó los aspectos más sustantivos del texto.

- **La dinámica dentro y fuera de la Convención.** El trabajo de la Convención implicaba una doble dinámica de un intenso trabajo interno de generación de propuestas, deliberación y aprobación de normas; y un trabajo externo de vínculo con las audiencias, las comunidades y la sociedad en general. En la medida en que se intensificó el trabajo interno de deliberación y producción de normas (febrero-junio), se tendió a desatender el vínculo con las audiencias y la sociedad en general. Esto fue aprovechado por aquellos sectores que rechazaban el texto que instalaron mensajes comunicacionales efectivos muy críticos hacia el trabajo de la Convención, así como respecto de sus contenidos.
- **La importancia de los símbolos.** El uso o no uso de determinados símbolos republicanos generó debate dentro y fuera de la Convención. Por ejemplo, en el primer día de la instalación de la Convención dada la tensión por manifestaciones afuera del recinto, se impidió que una orquesta de niños entonara el himno nacional. El uso de banderas alusivas a pueblos o naciones indígenas generó como reacción que un grupo de convencionales utilizara en sus pupitres la bandera chilena. Un constituyente señaló en tono irónico la propuesta de cambiar la letra del himno de Chile de “Puro Chile es tu cielo azulado...” por “Pluri Chile, es tu cielo azulado”, lo que ocasionó un debate en redes sociales sobre tal propuesta.

#### 4. Participación ciudadana en el proceso

La Convención aprobó en su reglamento una serie de mecanismos de participación ciudadana. A continuación, se detallan las características de todos ellos (Tabla 15). Se estableció además una comisión de participación popular que contó con una secretaría técnica de participación popular que debía implementar estos mecanismos. Además, la Comisión de derechos de pueblos indígenas estableció una secretaría técnica que operacionalizó una consulta indígena.

**Tabla 15. Mecanismos de participación ciudadana establecidos por la Convención**

MECANISMOS	EXPLICACIÓN
Iniciativa popular de norma	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mecanismo que permite a personas o grupo de personas presentar propuestas de norma sobre algún tema de índole constitucional</li> <li>● Requisitos: Iniciativas que logren 15 mil firmas en 4 regiones distintas deberán ser discutidas y votadas por la Convención</li> </ul>
Encuentros autoconvocados	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Instancias autoconvocadas por las personas para deliberar y generar propuestas e insumos para la Convención</li> <li>● Convención recibirá y sistematizará resultados de encuentros para deliberación en comisiones temáticas.</li> </ul>

Plebiscito Dirimente	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mecanismo mediante el cual se podrá someter a consulta vinculante de la ciudadanía temas que hayan alcanzado más de 3/5 pero menos de 2/3 de quórum en la Convención en una segunda votación. No podrán someterse a plebiscito temas que produzcan incumplimiento de obligaciones emanadas de tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile.</li> <li>● Si se convoca, debe hacerse hasta 30 días antes del fin del funcionamiento de Convención, y solo una vez.</li> <li>● Para poder convocarse a este plebiscito deberán llevarse a cabo las reformas constitucionales correspondientes por parte del Congreso.</li> </ul>
Audiencias públicas obligatorias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Instancias de la Convención para recibir propuestas, experiencias y testimonios de personas y organizaciones de asuntos de interés del Pleno y Comisiones temáticas.</li> <li>● Se establecerá un sistema de registro de participación y de solicitudes de audiencia.</li> </ul>
Cuenta popular constituyente	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Encuentros periódicos en que constituyentes en forma individual o grupal dan cuenta del avance del trabajo en la Convención.</li> <li>● En estos encuentros se podrán escuchar y tomar nota de aportes de la ciudadanía en temas de su competencia.</li> </ul>
Jornada Nacional de Deliberación	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Instancias de participación popular abiertas que se realizará en todo el país en forma simultánea.</li> <li>● La Secretaría Técnica de participación popular organizará un cronograma de discusiones de la Convención.</li> </ul>
Foros Deliberativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mecanismo de deliberación que involucra levantar propuestas, sistematización de propuestas, selección aleatoria de participantes y deliberación representativa.</li> <li>● Se incorporarán los resultados en el proceso de deliberación de la Convención</li> </ul>
Cabildos comunales	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mecanismo de diálogo y deliberación abierto convocado por la Convención y a cargo de municipalidades, gobiernos regionales, universidades estatales u otras entidades públicas a través de convenios de colaboración.</li> <li>● A dichas entidades les corresponderá hacer la convocatoria, conducción metodológica y toma de actas.</li> </ul>
Consulta Indígena	<ul style="list-style-type: none"> <li>● La Convención convocará a una consulta indígena abierta a los pueblos indígenas de Chile. Se establecerá Comisión de derechos de pueblos indígenas y plurinacionalidad.</li> <li>● La Comisión establecerá audiencias públicas para recibir propuestas.</li> <li>● Personas u organizaciones indígenas podrán autoconvocarse</li> <li>● Pueblos indígenas podrán realizar iniciativas y propuestas con patrocinio de firmas.</li> </ul>

Entre las lecciones que se derivan de esta propuesta de mecanismo, se cuentan:

- **Alta variación en mecanismos de participación.** Los mecanismos de participación ciudadana se aprobaron hacia fines del mes de diciembre de 2021 cuando ya habían pasado 5 meses del trabajo de la Convención. Varios de los mecanismos de participación no pudieron implementarse debido

al timing de trabajo de la Convención que se intensificó notablemente a partir de enero; de las dificultades financieras para llevar a cabo algunas de estas iniciativas; y de la imposibilidad legal de materializar otras (plebiscitos dirimientes). Con todo, se observó alto interés ciudadano por participar de algunas de estas iniciativas (Tabla 16). Se observó una alta participación de las iniciativas populares de norma, que eran iniciativas de la propia ciudadanía y en la que las personas podían apoyar algunas de ellas por vía electrónica. Cerca de un millón de personas participaron de este mecanismo de activación. Poco más de 1.700 personas concurren a la Convención a presentarse en audiencias públicas y poco más de 150 mil personas participaron de encuentros autoconvocados. Donde hubo menos participación fue en lo concerniente a deliberar y debatir sobre el texto, una vez que los primeros borradores comenzaron a circular. Se observó baja concurrencia (poco más de 7 mil personas) en la consulta indígena.

**Tabla 16. Algunas cifras de participación ciudadana**

MECANISMOS	PARTICIPACIÓN
Iniciativa popular de norma	995.954 personas
Encuentros autoconvocados sin texto (varias organizaciones)	16.424 encuentros (154.541 personas)
Plebiscito dirimente	No se realizó
Audiencias públicas obligatorias	1.711 audiencias en Comisiones
Cuenta popular constituyente	4 semanas (todos los constituyentes, 1 sem. por mes, octubre a enero) 4 semanas (algunos constituyentes, 3 semanas en mayo y 1 en junio)
Jornada Nacional de Deliberación	106 actividades desarrolladas en el país (27 a 29 mayo)
Cabildos en etapa de deliberación de normas	173 cabildos (1603 personas)
Foros Deliberativos	No realizado
Cabildos comunales	No registrado
Consulta Indígena	7549 personas
Consulta pueblo afro	6 diálogos (no registra cantidad de participantes)
Relatorías de opiniones ciudadanas entregadas a Comisiones	43 relatorías.

Fuente: Secretaría de Participación Popular, 2022

- **Innovación en iniciativas populares de norma.** Una innovación interesante de destacar se refiere a las Iniciativas Populares de Norma. Se desarrolló una plataforma online que permitía registrar iniciativas generadas por la ciudadanía (propuestas de articulado), y que luego podían ser apoyadas por la ciudadanía. Con un sistema de clave única, se pudo desarrollar un sistema que permitió la participación de cerca de un millón de personas en una plataforma de fácil uso y que permitió levantar propuestas desde la ciudadanía.
- **Colaboración con universidades y otras iniciativas de la sociedad civil.** La Comisión de Participación Ciudadana estableció canales de colaboración con universidades y la sociedad civil que ayudaron a sistematizar experiencias de participación, así como apoyo técnico para sistematizar información y elaboración de materiales.

**Tabla 17. Algunas iniciativas asociadas con el proceso constituyente (en orden alfabético)**

INICIATIVA	DESCRIPCIÓN
Ahora nos toca participar	Iniciativa de organizaciones de la sociedad civil para fomentar la participación en el proceso constituyente. Realizaron cabildos que luego fueron sistematizados por la secretaría técnica de la Convención.
Labot	Iniciativa que buscó informar de las deliberaciones en la Convención Constitucional.
La Neta	Iniciativa que buscó informar de las deliberaciones en la Convención Constitucional.
Plataforma Contexto	Iniciativa de la Universidad Diego Portales, Espacio Público, Humanas, Observatorio Ciudadano para fomentar la participación ciudadana en el proceso. Organizó talleres con convencionales, talleres para la ciudadanía, un sistema de chequeo de datos, y produjo materiales didácticos (volantes, libros, videos) de difusión masiva.
Plataforma Telar	Iniciativa del Instituto Milenio de Fundamento de datos que sistematizó información de participación en el marco del proceso constituyente.
ProCiviCO	Proyecto orientado a fomentar en adolescentes habilidades para el ejercicio de una ciudadanía activa. Realizaron cabildos que fueron sistematizados por la Convención.
Tenemos que hablar de Chile	Iniciativa de la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chile que promovió diálogos ciudadanos con miras al proceso constituyente. Realizaron cabildos que fueron sistematizados por la Convención
UChile Constituyente	Iniciativa de la Universidad de Chile para fomentar el debate y acompañar el proceso constituyente.
Voces NNA	Iniciativa interinstitucional que sistematizó las opiniones de niños, niñas y adolescentes sobre la nueva Constitución (CIIR, Antropología PUC, CJE UC, Unesco, Unicef, Cecrea).
Voto Estudiantil (Civix)	Iniciativa que buscó promover el involucramiento cívico de estudiantes en escuelas. Realizó un plebiscito en escuelas del país.

- **Innovación en relatorías.** La secretaría técnica de la Comisión de participación ciudadana estableció un sistema de relatorías, es decir, en cada comisión se presentaba un informe de las opiniones de la ciudadanía en la materia específica que se discutía, que fueron sistematizadas por la secretaría técnica a partir de los distintos dispositivos implementados.

## LECCIÓN

La Convención propuso muchos más mecanismos de participación ciudadana de los que era posible materializar, generando un problema de expectativas. Los mecanismos de participación debiesen pensarse desde el momento de instalación del órgano y con un apoyo técnico financiado para concretarla.

- **Amplia oferta de mecanismos, pero con baja participación presencial.** Los mecanismos más efectivos en materia de participación fueron los que implicaban menores niveles de compromiso y esfuerzo presencial. Se registraron pocos encuentros presenciales, lo que probablemente tuvo que ver con la situación de la pandemia, pero también con la ausencia de una coordinación centralizada de actividades organizadas desde la Convención. Los cabildos y encuentros autoconvocados a nivel comunal se tenían planificados para enero, pero debido a la intensa agenda de trabajo de la Convención se postergaron para

el mes de mayo, en una única jornada nacional que no recibió mucha atención ciudadana. Algunas iniciativas quedaron solo en el papel y no alcanzaron a ser materializadas (Al respecto ver Andahur 2022).

- **Problemas de expectativas con mecanismos de participación.** Como dijimos, la actividad que convocó más atención fue la Iniciativa Popular de Norma, donde grupos de la ciudadanía podían promover propuestas de articulado para la Constitución. Uno de los inconvenientes con estas iniciativas es que algunas de ellas que alcanzaban altos niveles de adhesión fueron finalmente rechazadas en Comisión, frustrándose las expectativas de participación. Si bien se sabía que se trataba de iniciativas no vinculantes, podrían haberse establecido mecanismos más específicos para otorgar “rechazos fundamentados” de las Comisiones.
- **Ausencia de retroalimentación en mecanismos de participación.** Un aspecto clave de cualquier mecanismo de participación se asocia con la necesaria retroalimentación desde la Convención hacia los participantes. No se estableció un mecanismo que asegurara la retroalimentación hacia la ciudadanía de las propuestas realizadas y cómo encontraban una expresión en el texto finalmente aprobado por la Convención.
- **Limitaciones legales para la implementación de algunos mecanismos.** La Convención propuso algunos mecanismos de participación que requerían la aprobación del Congreso. Por ejemplo, solicitó el que se estableciera un día feriado para permitir una jornada nacional de participación. También solicitó que el Congreso Nacional aprobase una reforma constitucional para permitir un plebiscito dirimente intermedio. En ambos casos el Congreso no atendió a tales requerimientos.



## 5. Comunicación Ciudadana

Un tema central de cualquier proceso constituyente se refiere a la dinámica entre la elaboración del texto y su aprobación final. Un proceso constituyente es una oportunidad única de información y formación cívica en la que la ciudadanía se reúne a discutir quiénes somos, qué queremos y cómo nos relacionaremos. En el caso de Chile el proceso coincidió con la pandemia, lo que estimuló la comunicación online y por redes sociales. Además, se trató de un proceso con altos niveles de transparencia en cuanto a los formatos para informarse de las deliberaciones. Todo el trabajo de comisiones y plenos fueron transmitidos en vivo. Asimismo, todas las votaciones fueron públicas y existieron varias organizaciones y medios de comunicación que desarrollaron mecanismos para mostrar los resultados (votaciones), y verificación de datos. Entre las lecciones que pueden derivarse de este proceso se cuentan:

- **Alto nivel de transparencia de deliberaciones y votaciones.** Pese a las dificultades operativas iniciales por problemas con las instalaciones, se desarrolló un sistema que permitió dar seguimiento a todas las deliberaciones realizadas en comisiones y en el pleno. Se desarrolló una plataforma que permitió sistematizar actas, videos de sesiones, documentos relevantes, y votaciones de cada una de las decisiones de la Convención.
- **Dificultades para definir una estrategia de comunicaciones de parte de la Convención.** La Convención enfrentó serios problemas para definir una estrategia de comunicaciones durante el proceso. Esto muy probablemente tuvo que ver con (a) la fragmentación política al interior de la Convención que impedía alcanzar acuerdos sobre lo que debía comunicarse y cómo debía hacerse; (b) la falta de experiencia de quienes asumieron cargos directivos en relación a esta dimensión; (c) las limitaciones presupuestarias para profesionalizar esta dimensión de trabajo.
- **Ausencia de una visión estatal sobre el proceso constituyente.** La cuestión de escribir una nueva constitución no se consideró como una tarea de “estado”, por lo que—salvo las universidades estatales—se advirtió una importante carencia de compromiso efectivo de algunas instituciones para desarrollar políticas de información sobre el proceso. Por ejemplo, el canal de televisión estatal (TVN) no desarrolló ninguna iniciativa formativa sobre el proceso. Desde el ministerio de Educación tampoco se desarrollaron iniciativas para informar a estudiantes sobre el proceso, su significado e implicancias. A nivel municipal, una limitada cantidad de municipalidades (42 en total) se interesaron en establecer convenios con la Convención para informar sobre el tema y desarrollar actividades. En la fase final del proceso, la Contraloría General de la República estableció restricciones a los municipios para que pudiesen desarrollar actividades concernientes al proceso constituyente dado que los municipios debían ser prescindentes frente al proceso electoral para ratificar la nueva Constitución [7]. El límite entre el derecho a informar y el proselitismo político de parte de las autoridades locales no quedaba claro en este caso.

## 6. Desinformación y proceso constituyente

Un ámbito que adquirió mucha relevancia durante el proceso fue la desinformación. Aunque no es posible ponderar su importancia a la hora que cada persona decidió su voto, no cabe duda de que a lo largo del proceso esta dimensión cobró alto protagonismo. Lo anterior se vio potenciado por cinco circunstancias: (1) desde la instalación de la Convención, un segmento de convencionales mostró una predisposición negativa hacia todo lo que hacía la Convención, adoptando una estrategia de campaña negativa constante; (2) desde el punto de vista de los temas, muchos de ellos revestían alta complejidad y se prestaban para interpretaciones, lo que abrió opciones para tergiversar lo que se proponía; (3) la lógica de aprobaciones en Comisiones (por mayoría) contribuyó a desvirtuar información dado que posteriormente tales indicaciones podrían ser rechazadas por el Pleno; (4) mientras quienes se inclinaban por el rechazo dentro y fuera de la Convención se articularon tempranamente, aquellos que defendieron el Apruebo esperaban primero ver el texto definitivo para iniciar una campaña, y (5) resulta relevante el sistema de medios, que para el caso de Chile muestra altos niveles de concentración.

### LECCIÓN

Se requiere propiciar un ambiente que fomente la credibilidad y verificabilidad de la información. Generar alianzas con medios y organizaciones verificadoras de información es central en estos procesos.

Se debe además distinguir entre la legítima opción de rechazar el texto y organizar una campaña para tales efectos, de las campañas que buscaban intencionadamente tergiversar y/o desinformar sobre el texto constitucional. En relación con esta última dimensión, se hizo patente el desarrollo de una estrategia de copamiento y desinformación desde el inicio del proceso. Un estudio de Interpreta y Plataforma Contexto mostró que ya desde el plebiscito de entrada existían cuentas “anómalas”— mayoritariamente asociadas al rechazo— que generaban un impacto importante en el debate

político que se daba en twitter, logrando instalar trending topics. Se trataba de cuentas anónimas que buscaban como estrategia copar las redes sociales y que se caracterizaban por un lenguaje confrontacional respecto de otras alternativas políticas [8].

Además, una encuesta realizada por Datavoz mostró que entre enero y marzo de 2022 un 58% de los encuestados reconocieron haber conocido información sobre la Convención que luego resultó ser falsa y que la fuente principal de esa información fueron las redes sociales (representando el 66% de la información falsa recibida). El estudio mostró también que 6 de cada 20 personas encuestadas habían compartido información falsa referida a la convención, pero solo 1 de cada 20 lo reconocía. Las personas,

indicó el estudio, suelen compartir información afín con sus preferencias ideológicas, confirmando el sesgo de confirmación [9].

Al respecto debe distinguirse entre “información errónea” que personas o instituciones podrían en su momento dar a conocer y que luego rectifican; “información tergiversada” que se refiere a información que presenta sesgos en el modo en que es presentada; e “información o noticias falsas” donde intencionadamente se entrega información que no se ajusta a la realidad. Las estrategias de desinformación aluden a la tergiversación y/o construcción de noticias falsas para favorecer determinadas opciones. En un contexto de alto interés de la ciudadanía por el proceso, altísima penetración de las redes sociales y alta relevancia política de los temas que se discutían, se generó un ambiente muy propicio para la generación de estrategias de desinformación que impactaron en las conversaciones cotidianas de la ciudadanía (BBC 12 julio, 2022, Chávez y Lagos 2022).

## 7. Campaña electoral del Plebiscito de Salida

Una vez que se aprobó el borrador final por parte de la Convención se le entregó formalmente al Presidente de la República, quien convocó a un plebiscito a realizarse en 60 días, el 4 de septiembre de 2022. En ese mismo momento se procedió a la disolución de la Convención. Entre las lecciones que se desprenden para esta etapa se cuentan:

### LECCIÓN

Se necesita clarificar y regular campañas de “causas” específicas que pueden incitar a votar por alguna opción, pero sin explicitar una opción en un plebiscito de salida

- **Ausencia de una institucionalidad que permitiese informar sobre el texto.** La Convención pudo desarrollar algún material informativo sobre el borrador, pero no se contó con una institucionalidad que contribuyera a difundir de modo neutral respecto de los principales aspectos del texto que se sometería a plebiscito. El gobierno estableció puntos físicos de entrega del borrador pero formalmente no podía entrar a

debatir los contenidos. La Contraloría General de la República estableció restricciones para las actividades que pudiesen hacer las municipalidades. Así, la información sobre el texto dependió de cada una de las campañas que se organizó (por el Apruebo o el Rechazo).

- **Ambigüedades respecto de organizaciones en campaña.** Las organizaciones que estaban promoviendo una u otra opción debían registrarse ante el Servicio Electoral para poder tener acceso a espacios de promoción en radios y medios de comunicación. No obstante, existían otras

organizaciones que quedaban fuera de este control por cuanto no llamaban explícitamente a votar por una u otra opción, pero indirectamente promovían algunos temas de discusión constitucional. Por ejemplo, las administradoras privadas de fondos de pensiones (AFP) desarrollaron una extensa campaña en los medios de comunicación asociado al derecho a elegir de las personas. Esta campaña no se consideraba como parte del debate sobre el Apruebo/Rechazo.

- **Los gobiernos locales enfrentaron fuertes restricciones.** Producto del potencial proselitismo que podría darse en la acción de los gobiernos locales, la Contraloría dictaminó que las actividades asociadas a informar sobre el tema quedaban prohibidas y que las autoridades podrían hacer campaña exclusivamente fuera de su horario de trabajo.
- **Rol de medios de comunicación confrontando opciones más que informando.** La mayor parte de los medios de comunicación tradicionales enfocaron sus esfuerzos en programas de debate donde contrastaban opciones del apruebo vs. rechazo. Se verificaron muy pocos programas informativos que dieran cuenta o explicaran el texto constitucional o la relevancia de lo que se estaba decidiendo. En la última etapa existieron esfuerzos de algunos canales de comunicación de establecer sistemas de verificación de información (fact checking) y programas educativos en radio y canales de TV de cable.

## Reflexiones finales

El proceso constituyente desarrollado en Chile permite examinar múltiples aprendizajes asociados al modo en que se desenvuelven proceso democráticos constituyentes y de participación popular. La experiencia chilena incluyó varias innovaciones muy interesantes como un sistema de paridad por resultado para la incorporación de mujeres en el órgano colegiado, sistema de cuotas para personas con discapacidad, y escaños reservados para la representación indígena. Además, se ensayaron procesos de participación popular inéditos como la iniciativa popular de norma, que generó alto interés ciudadano. Asimismo, las normas de transparencia cumplieron altos estándares.

No obstante, también se verificaron dificultades importantes que convendría tener en consideración. Sintetizaremos aquí algunos aspectos ya señalados anteriormente:

- Resulta inconveniente desarrollar simultáneamente un proceso constituyente y realizar elecciones generales (presidenciales y/o parlamentarias). Lo anterior contamina las deliberaciones y afecta decisiones muy sensibles durante el proceso.
- Establecer normas de participación diferenciadas (voto voluntario para elegir convencionales vs. voto obligatorio para el plebiscito final), parece ser muy inconveniente dado que apela a universos

electorales muy diferentes.

- Un proceso constituyente implica una dimensión importante de formación cívica-ciudadana. Si se toma como una oportunidad para debatir nuevas reglas de convivencia social, debiese incluir desde el comienzo un importante esfuerzo estatal para fomentar aprendizajes sociales en aspectos críticos del funcionamiento de la democracia. Propiciar instancias de formación ciudadana a través de canales de comunicación masivos y abiertos es un componente clave para su éxito.
- Dado que se trata de procesos relativamente breves en el tiempo (un año en este caso, con elecciones entremedio) las iniciativas de participación popular deben planificarse desde el inicio— e incluso un poco antes del inicio de las deliberaciones. Asimismo, los mecanismos de participación requieren explicitar el efecto concreto que tienen (consultivo, incidente, vinculante) y establecer mecanismos de retroalimentación adecuados y fundamentados. Si se rechaza una iniciativa ciudadana, el órgano colegiado debiese establecer mecanismos para fundamentar tales decisiones. Asimismo, se hace muy necesario establecer mecanismos efectivos en que los representantes puedan rendir cuenta ante la ciudadanía de las decisiones alcanzadas.
- Un acuerdo constituyente requiere considerar aspectos presupuestarios vinculados a los procesos electorales, dietas, asesorías, infraestructura y comunicaciones. Por tratarse de una instancia transitoria, debiese apoyarse en infraestructura que generalmente cuentan los países como asesoría legislativa y apoyo documental de los Congresos Nacionales, apoyo de universidades, etc. Establecer mecanismos eficientes de trabajo colaborativo entre la academia y una eventual Convención es vital para su éxito. Asimismo, realizar estimaciones realistas y adecuadas del presupuesto de un ejercicio constituyente también es vital para favorecer un proceso más informado. La opinión pública suele criticar el costo de este tipo de procesos, por lo que es importante justificar bien por qué es importante financiar ciertas actividades y la importancia de estos procesos para el bienestar presente y futuro del país. Se trata de una inversión en pro de mayor estabilidad y calidad de vida de una sociedad.
- Una Convención no necesita inventar la rueda creando un conjunto de instituciones nuevas para desarrollar sus objetivos. Podría apoyarse en instancias existentes para viabilizar su cometido. Por ejemplo, podría apoyarse en Consejos nacionales de transparencia para la rendición de cuentas de gastos y lo referido a acceso a información; podría contar con el apoyo coordinado de la sociedad civil para fomentar campañas de difusión, etc.
- Un tema relevante en cualquier proceso constituyente se refiere al modo en que se difunde la información y eso implica reflexionar sobre la estructura del sistema de medios de un país y el uso y penetración de redes sociales en una sociedad. El pluralismo en el sistema de medios de una sociedad permite lógicamente una mayor difusión de las ideas que se discuten en el marco de una constituyente. El uso de redes sociales como medio para informarse posibilita que ciertos mensajes distorsionados puedan circular con mayor facilidad en la sociedad. Aquí la

recomendación se centra en establecer instancias creíbles y socialmente conocidas para la verificación de información, y promover una cultura social de credibilidad informativa.

- El proceso constituyente no termina cuando la Convención entrega un texto para ser ratificado en un plebiscito, sino que al momento de realizarse ese plebiscito. Por lo mismo, se requiere con anticipación definir las normas que definirán la competencia electoral para, de este modo, contribuir a un debate inclusivo y donde todas las posturas puedan ser conocidas por la sociedad.

## Referencias

- Andahur, Estafanía. ¿Cómo fue la participación popular durante la Convención Constitucional? Análisis de los mecanismos participativos. Rumbos constituyentes. Reporte N° 6. Noviembre, 2022.
- BBC Mundo. 12 de julio, 2022. La brutal desinformación sobre la nueva Constitución propuesta para Chile (y algunas de las confusiones más difundidas). <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62245073>
- Chávez, Cristóbal y Claudia Lagos. La verdad...¿Cuál verdad? Información, desinformación y mala información ante el plebiscito de salida. 2 de septiembre, 2022. <https://palabrapublica.uchile.cl/2022/09/02/la-verdad-cual-verdad-informacion-desinformacion-y-mala-informacion-ante-el-plebiscito-de-salida/>
- Diario Financiero. 14 junio, 2022. “Unos 22 mil millones se han asignado a la Convención Constitucional para realizar su labor”.
- Fuentes, Claudio y Domingo Lovera. 2020. Manual para la Ciudadanía Constituyente. Santiago: Catalonia.
- Megavisión. 5 de septiembre, 2022. “Chile gastó más de \$68 mil millones en el proceso constitucional”.
- Secretaría Participación popular. 2022. Informe final de implementación. Convención Constitucional.

[1] “No queremos que avance el proyecto de nueva Constitución de Bachelet”, Ministro del Interior Andrés Chadwick, 15 de marzo, 2018. Intervención en ICARE. <https://www.icare.cl/contenido-digital/no-queremos-avance-proyecto-nueva-constitucion-bachelet-andres-chadwick-ministro-del-interior/>

[2] La versión del gobierno es que se organizó una reunión entre la Mesa de la Convención y el Presidente y la Presidenta de la Convención, Elisa Loncón decidió no asistir. Por su parte, Loncón manifestó que mientras los ministros habían manifestado interés en reunirse con la Convención, no había ocurrido lo mismo con el Presidente. Ver: “Loncon niega rechazo a reunión con Piñera: “no hubo invitación formal””. <https://www.24horas.cl/convencionconstituyente/loncon-niega-rechazo-a-reunion-con-pinera-no-hubo-invitation-formal-5116642>

[3] “Crónica de una difícil instalación”, Reportaje La Tercera, 10 de julio 2021. <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/convencion-constituyente-cronica-de-una-dificil-instalacion/STPB4SZ22RBTNFIEFOLQ2FVQGI/>

[4] “Meses sin sueldo: la crisis laboral que afecta a los asesores de los constituyentes”, El Desconcierto, 26 de septiembre, 2021. <https://www.eldesconcierto.cl/reportajes/2021/09/26/meses-sin-sueldo-la-crisis-laboral-que-afecta-a-los-asesores-de-los-constituyentes.html>

[5] Ver por ejemplo, emol, “Estudio plantea necesidad de transparencia en la Convención, pero con espacios de deliberación

reservadas, emol, 3 de marzo, 2021. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/03/03/1013722/Estudio-y-transparencia-Concencion.html>

[6] Cambio21. “Hasta Tía Pikachú está arrepentida: lamentó haber usado el disfraz-traje para redactar la Constitución”. <https://cambio21.cl/pais/hasta-la-ta-pikachu-est-arrepentida-lament-haber-usado-el-disfraz-traje-para-redactar-la-constitucion-631bc5b8cd49b007614853c0>

[7] ADN Noticias: “Contraloría ordena prescindencia política a municipios y solicita procedimientos en cuatro comunas de la RM” 13 de julio, 2022 <https://www.adnradio.cl/politica/2022/07/13/contraloria-ordena-prescindencia-politica-a-municipios-y-solicita-procedimientos-en-cuatro-comunas-de-la-rm.html>

[8] Patricio Durán, Tomás Lawrence y Juan Esteban Fernández. “La red social Twitter y el proceso constituyente: el caso de las cuentas anómalas”, CIPER, 18 de octubre, 2020. <https://www.ciperchile.cl/2020/10/17/la-red-social-twitter-y-el-proceso-constituyente-el-caso-de-las-cuentas-anomalas/>

[9] El Mostrador, “Encuesta revela que más de la mitad de quienes se informan en RRSS sobre la CC ha recibido información falsa”. 10 de abril, 2022. <https://www.elmostrador.cl/nueva-constitucion/2022/04/10/encuesta-datavoz-mas-de-la-mitad-de-los-encuestados-afirmo-haber-visto-noticias-falsas-sobre-la-cc-y-al-menos-un-tercio-las-compartio-en-redes-sociales/>