

TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO CONSTITUYENTE

4 CLAVES PARA EL DEBATE

Rodrigo Pérez de Arce
Catalina Tagle



instituto
de estudios
de la sociedad

z

TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO CONSTITUYENTE

4 claves para el debate

1

En el mundo actual, la legitimidad de los procesos democráticos exige crecientes grados de transparencia. Por lo mismo, en diversas experiencias recientes de cambio constitucional se ha incorporado como uno de los principios rectores del proceso. En el caso chileno, los mecanismos que garanticen su aplicación serán fundamentales para legitimar el proceso constituyente ante la ciudadanía.

2

Con todo, el principio de transparencia no garantiza por sí solo mejores decisiones y debe ser equilibrado con otras variables que también son relevantes para el éxito de la discusión constitucional. Por ese motivo, junto con sesiones públicas, la Convención debe generar instancias de deliberación y negociación reservadas, que permitan un intercambio de propuestas genuino y libre.

3

Dentro de los diversos mecanismos para garantizar la transparencia, la transmisión en vivo de las sesiones de la Convención será un medio importante para acercar el debate a los ciudadanos. Ahora bien, si la transmisión fuese total, el debate podría perder espontaneidad y centrarse demasiado en hablarle a las cámaras, extendiendo de modo excesivo los tiempos del debate y polarizando innecesariamente la discusión.

4

La experiencia internacional sugiere que cuando la ciudadanía conoce bien las etapas del proceso constituyente y los mecanismos de participación, existe mayor credibilidad y confianza en el proceso. Es la participación ciudadana, y no necesariamente la transparencia por sí sola, la que genera una mayor legitimidad constitucional.

Rodrigo Pérez de Arce¹ y Catalina Tagle²

Introducción

El trabajo de la Convención Constitucional —complejo, cambiante y de alto componente técnico— corre el riesgo de alejarse de la ciudadanía y de recibir cuestionamientos que socaven gravemente su legitimidad. Para paliar los riesgos mencionados, el proceso requiere transparencia y participación ciudadana. El modo en que sean recogidos estos objetivos en el diseño del proceso constituyente, sobre todo en el reglamento, puede marcar sustancialmente el éxito o fracaso de la Convención.

Las normas relativas a la transparencia deberán buscar un delicado equilibrio. Por una parte, serán fundamentales para acercar las labores deliberativas a la ciudadanía, permitiéndole informarse y fiscalizar a los convencionales. Por otra, la Convención precisa de espacios de negociación entre los distintos intereses y facciones participantes. Estos pactos, por lo demás, serán indispensables para alcanzar el cuórum de dos tercios. Un escrutinio público incesante puede dificultar tales acuerdos y la construcción de mayorías, sobre todo si, además, viene aparejado de amenazas en redes sociales, eventuales funas y otros obstáculos a la labor deliberativa. En palabras de Byung-Chul Han, la transparencia plena es solo atribuible a las máquinas, pues los seres humanos no somos completamente transparentes ni siquiera con nosotros mismos³. Como señalaremos más adelante, si bien la transparencia y publicidad de los actos serán esenciales en el proceso constituyente, es poco recomendable proponer una transparencia o publicidad total.

Este documento busca analizar y sugerir mecanismos que garanticen la participación ciudadana y el principio de transparencia durante el trabajo de la Convención. Así, el proceso constituyente podrá contar con legitimidad política y vincularse con la ciudadanía. Al mismo tiempo, se exploran los límites de esa necesaria transparencia y participación de los ciudadanos, con vistas a favorecer el funcionamiento libre, expedito y genuino de la Convención.

1. La demanda por transparencia

El principio de transparencia en la deliberación política y el derecho de acceso a la información se han incorporado progresivamente en cuerpos normativos y tratados internacionales. Si bien existen algunos procesos constitucionales emblemáticos que se realizaron a puertas cerradas —como la Convención de Filadelfia en Estados Unidos—, las experiencias recientes de cambio constitucional encuentran en la transparencia uno de sus principios rectores. Hoy se entiende que el voto informado de la ciudadanía supone no solo haber leído el texto constitucional, sino también haber seguido de cerca el debate. La transparencia tiene así un doble objetivo: primero, integrar de mejor manera las demandas de la población; y segundo, generar aceptación ciudadana de cara al plebiscito de salida.

La discusión sobre transparencia en Chile no es nueva. El principio se incorpora a la Constitución en las reformas del año 2005, en las bases de la institucionalidad. El año de incorporación está lejos de ser anecdótico, pues sugiere que se trata de una respuesta frente a los casos Coimas y MOP-GATE, que involucraban, entre otros elementos, corrupción

¹ Abogado y magíster en sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES).

² Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile y máster en derecho de la Boston University.

³ Byung-Chul Han, *La sociedad de la transparencia* (Barcelona: Herder, 2012).

de funcionarios públicos. Aunque la agenda de reformas del 2005 tuvo ciertos éxitos, se instaló en Chile una duda persistente hacia la política, tanto por los eventuales sobornos como por la manera de resolver los problemas “entre cuatro paredes”⁴. Los casos Penta (2014), SQM (2015) y Caval (2015) potenciaron aún más dicha demanda. Estos involucraron a altos dirigentes políticos, de todo el espectro del sistema de partidos, en acciones fraudulentas o derechamente delictuales. Al igual que a inicios de la década del 2000, la mayoría de ellos no tienen responsables sancionados. Estos ejemplos muestran que el sistema político recurría a prácticas reñidas con la ley de manera más o menos extendida. No sorprende, entonces, que Chile pierda puestos en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional⁵. Sus consecuencias aparecen al observar la alicaída confianza en las instituciones. Según muestra la encuesta CEP, ni el gobierno, ni el Congreso ni los partidos políticos superan el 5% de confianza, ocupando los últimos lugares del listado⁶.

Sin duda, los casos de corrupción política generan una sospecha permanente sobre el poder. Por un lado, surge la idea de que la dirigencia política es corrupta y que favorece al mejor postor. Por otro, que los actores políticos operan en una “cocina” o “entre cuatro paredes”, de espaldas a los intereses ciudadanos. Desde esa perspectiva, no sorprende que las encuestas recientes muestren de modo sostenido que los convencionales deban ser personas ajenas al sistema, y que se prefieran los perfiles

expertos y académicos por sobre los políticos tradicionales⁷.

La sospecha se traduce en una demanda persistente por mayor transparencia en la Convención, que evite prácticas como las ya descritas. Por eso, instituciones como Horizontal⁸ y el Consejo para la Transparencia han realizado propuestas para promover este valor en el proceso. Gloria de la Fuente, presidenta del Consejo, sostenía en una entrevista que sería un antídoto para la crisis de confianza en las instituciones y un pilar fundamental en la legitimidad y confianza del proceso⁹.

Para asegurar la transparencia será fundamental establecer reglas claras desde el principio. Por lo mismo, se debe analizar qué mecanismos se usarán para conseguir este propósito, que respeten a su vez el diálogo y la negociación de los convencionales constituyentes. A pesar del corto tiempo con el que cuenta la Convención para crear su reglamento, es razonable postular, por ejemplo, la necesidad de una comisión de comunicaciones. Esta podría contar con miembros de las diversas sensibilidades representadas en el órgano constitucional, y así servir como voceros frente a la ciudadanía de manera veraz y oportuna.

Existen, entonces, buenos motivos para promover un proceso constitucional lo más transparente posible. Por cierto, esta demanda no es exclusivamente chilena. La experiencia comparada sugiere que la transparencia de los órganos constitucionales es un mínimo común, que involucra la rendición de cuentas de los miembros de tales órganos, un

4 Cabe mencionar que el caso MOP-Gate termina con una negociación entre Ricardo Lagos (Presidente de la República) y Pablo Longueira (presidente de la UDI), la que evita la persecución de todos los responsables del caso.

5 Transparency International, “Índice de Percepción de la Corrupción” (Informe 2020), <https://www.chiletransparente.cl/indice-de-percepcion-de-corrupcion/>

6 Centro de Estudios Públicos, “Estudio Nacional de Opinión Pública” (diciembre de 2019), <https://www.cepchile.cl/cep/encuestas-cep/encuestas-2010-2019/estudio-nacional-de-opinion-publica-n-84-diciembre-2019>

7 Cadem, “Plaza pública”, n°359, <https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2020/11/Track-PP-359-Noviembre-S4.pdf>; y Encuesta Ipsos-Espacio Público sobre el Proceso Constituyente, noviembre de 2020, https://www.aimchile.cl/wp-content/uploads/2020/11/encuesta_constituyentes_-_ipsos_y_espacio_publico_final_o.pdf

8 Verdugo, Sergio, *Algunos criterios para el reglamento de la convención* (Santiago: Horizontal, 2020). Disponible en: <https://www.horizontalchile.cl/wp-content/uploads/2020/10/CRC.pdf>

9 ‘Un reglamento ‘anticocina’: CPLT propone rayado de cancha en probidad y transparencia para la Convención Constitucional’, *La Tercera*, 15 de diciembre de 2020, <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/un-reglamento-anticocina-cplt-propone-rayado-de-cancha-en-probidad-y-transparencia-para-la-convencion-constitucional/C6YN7Xl3VBARJL23FBAKVGUMJY/>

adecuado seguimiento de sus discusiones y una necesaria educación constitucional, que vincule a la ciudadanía con su ley fundamental. Todos estos elementos son relevantes, pues redundan en la legitimidad de la Constitución y en su capacidad de producir un pacto político apto para guiar la vida en común y el funcionamiento de las instituciones. Sin embargo, también hay otras variables en juego que resulta conveniente analizar.

2. La importancia de las instancias de negociación

Debido al corto tiempo con el que cuenta la Convención y la inmensa cantidad de puntos a debatir, los constituyentes deberán idear procedimientos que contribuyan a una deliberación efectiva. El sociólogo Jon Elster, quien ha analizado comparativamente procesos de elaboración de constituciones, aborda en su trabajo una primera paradoja sobre las condiciones de la deliberación: los procesos constitucionales requieren de paz, pero es común que se generen en circunstancias de crisis sociales y económicas¹⁰. La necesidad de deliberar sobre las bases de la convivencia institucional aparece justamente cuando esas bases se encuentran tensionadas o descompuestas. Según Elster, los constituyentes, a pesar de desempeñar funciones diferentes, tendrán indefectiblemente motivos e intereses parecidos a los de los políticos comunes¹¹. Por eso, conviene eliminar prontamente la noción

de que los constituyentes son “semidioses” impolutos que solo tendrán en cuenta el interés público¹². Cuando los constituyentes reconocen su propia parcialidad, sostiene Elster, tienen incentivos para imponerse a sí mismos ciertas reglas que permitan una mejor negociación¹³. Este reconocimiento debe estar presente desde el inicio de las funciones de la Convención y es deseable que forme parte del espíritu del Reglamento.

Elster enumera una serie de recomendaciones en esa línea¹⁴. Para nuestro propósito, sin embargo, la más relevante es que el proceso debe combinar elementos de reserva y publicidad. Esto atendiendo las motivaciones de los constituyentes, atravesadas por intereses individuales, grupales e institucionales, así como por pasión y razón¹⁵. Cuando hay reserva, dice Elster, prevalece la razón y disminuye el impacto de la vanidad y el amor propio, generando una mayor “transformación de preferencias” en la discusión y encontrándose más puntos de acuerdo¹⁶. La confidencialidad total, no obstante, arriesgaría que las audiencias se redujeran a negociaciones de intereses e intercambio de votos. Así, la publicidad de los debates tiene también importantes efectos en la calidad del proceso deliberativo y, en general, “reemplaza el lenguaje del interés por el de la razón y los motivos imparciales por unos apasionados”¹⁷. La publicidad no elimina las motivaciones individuales de los constituyentes, pero los incentiva a dejarlas en segundo plano, a encontrar un lenguaje

10 Elster, Jon, “Forces and Mechanisms in the Constitution-making Process”, *Duke Law Journal* 45 (1995): 364-96. Dentro de las excepciones se cuentan Suiza y Canadá. En el mismo sentido, ver Carlos Peña, *El desafío constitucional* (Santiago: Taurus, 2020), 24.

11 Elster, Jon, *Ulysses Unbound* (Nueva York: Cambridge University Press, 2000), 172-173.

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*, 173. Una medida para el reconocimiento público de los intereses de los convencionales es que la declaración patrimonial sea fácilmente accesible para la ciudadanía, tanto en su diseño como en su disponibilidad.

14 Se trata de medidas tales como sesionar fuera de grandes ciudades, que la convención sea unicameral, que el proceso no sea hecho por los órganos del Estado, que algunas normas entren en vigor posteriormente y que la asamblea cuente con un tiempo restringido a modo de evitar tácticas dilatorias. Ver Elster, “Forces and Mechanisms in the Constitution-making Process”, 395; “Deliberation and Constitution Making”, en Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press (1998).

15 *Ibid.*, 376.

16 *Ibid.*, 387. Ver también Marcelo R. Aday, “El mercado y el foro. Elster y la teoría de la elección social”, *Epistemología e historia de la ciencia. Selección de trabajos de las IX jornadas*, 1999, <https://core.ac.uk/download/pdf/72042232.pdf>

17 Elster, “Deliberation and Constitution Making”, 111.

común que permita la operación de la política, abriendo así la puerta a cierta moderación discursiva, a convencer y ser convencidos¹⁸. El discurso público supone dar razones que puedan ser compartidas por todos, tanto por los participantes de la discusión como por las audiencias que accedan a ella por distintos medios de comunicación.

Con todo, cabe prevenir sobre algunos efectos indeseados de la publicidad total: es menos probable que los participantes cambien sus posiciones y, a su vez, puede exponer a los constituyentes a amenazas externas de diversa índole. Tomando como ejemplo el emblemático caso de la Asamblea Francesa (1789), Elster advierte que en esa ocasión se generaron listas de quienes votaran en contra de medidas populares. Pese al paso del tiempo, la anécdota histórica podría replicarse en la deliberación constitucional chilena. Dadas las dinámicas que se observaron a propósito de proyectos de ley conflictivos, como el retiro del 10% de las AFP¹⁹, cierto nivel de confidencialidad puede aminorar el riesgo de que los convencionales sean amedrentados²⁰. Esto supone marcar algún grado de distancia con propuestas que exigen una transparencia total del órgano constituyente, así como su dependencia radical de las “discusiones informales” de la ciudadanía²¹.

Como bien menciona Hugo Herrera, el espacio público de deliberación no solo es una esfera de reconocimiento, sino que también puede ser opresivo y violento, quitando singularidad a sus participantes²². Siguiendo a James Madison, la publicidad total obligaría a una consistencia absoluta que no permite espacios de negociación o cambio de opiniones²³. Para prevenir lo anterior, constitucionalistas como Patricio Zapata y Sebastián Soto²⁴ u organismos como el PNUD²⁵ han propuesto contar con instancias de negociación reservadas. Por este motivo, es razonable que el proceso cuente con elementos de confidencialidad en las discusiones de las comisiones y elementos de publicidad en las asambleas plenarios²⁶.

En esa misma línea, Sergio Verdugo afirma que el proceso deberá tener una reflexión “hacia adentro” y otra “hacia afuera”²⁷. La deliberación “hacia adentro” deberá contar a su vez con ciertos momentos de negociación confidenciales, que permitan la variación de preferencias e intercambio de ideas e intereses. Dos ejemplos de instancias que combinaron ambos elementos, logrando óptimos resultados, son la legislatura constituyente española (1977) y la convención constituyente irlandesa (2012). En el caso español, los debates públicos hacían muy difícil la adopción de acuerdos, por lo que decidieron llevar algunas discusiones de manera privada. El Congreso luego aprobó

18 Hannah Arendt, *Sobre la violencia* (Madrid: Alianza Editorial, 2014).

19 Ejemplos de ello son las amenazas recibidas por los senadores Ricardo Lagos Weber (primer retiro, tras proponer cambios al proyecto original) y por Juan Pablo Letelier (segundo retiro, luego de que su abstención favoreciese de paso al proyecto del gobierno). Asimismo, y fuera de la sede legislativa, ciertos jueces y fiscales han recibido amenazas en contextos de casos complejos, como la fiscal Ximena Chong (caso Pío Nono) o el juez Federico Gutiérrez (caso Antonia Barra).

20 Elster, “Deliberation and Constitution Making”, 111.

21 Fernando Atria, “La nueva constitución que Chile necesita”, *Revista Mensaje*, núm. 695, diciembre de 2020. El lenguaje de este artículo es ambiguo, por lo que pueden haber diversas interpretaciones, incluso contradictorias entre sí.

22 Hugo Herrera, *Octubre en Chile: Acontecimiento y comprensión política: hacia un republicanismo popular* (Santiago: Editorial Katankura, 2020).

23 Elster, “Deliberation and Constitution Making”, 109.

24 “¿Talca, Concepción o Cerrillos? El debate por el lugar de la posible convención y la transparencia de las sesiones”, *La Tercera*, 10 de enero 2020, <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/talca-concepcion-cerrillos-debate-lugar-la-posible-convencion-la-transparencia-las-sesiones/968974/>

25 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Mecanismos de Cambio Constitucional en el Mundo” (Informe 2015), 47.

26 Elster, “Forces and Mechanisms in the Constitution-making Process”, 395; Elster “Deliberation and Constitution Making”, 117.

27 Verdugo, Sergio, “Algunos Criterios para el Reglamento de la Convención”, Horizontal (2020).

el acuerdo con amplias mayorías²⁸. En el caso de Irlanda se modificaron diferentes artículos de la Constitución mediante una Convención Constitucional que acogía, a la vez, a ciudadanos comunes y actores políticos. Para que todos fueran oídos se decidió que las sesiones del pleno fueron públicas y que existieran mesas privadas de discusión. Además, los votos de los miembros de la Convención eran secretos²⁹. A la luz de la exitosa experiencia recién descrita y siguiendo una idea propuesta por Sebastián Soto, se podría declarar que ciertas sesiones tengan una “reserva temporal”, es decir, que sean grabadas o transcritas, manteniendo la reserva de estas por un tiempo definido. Ello podría permitir a los convencionales expresarse sin temor a represalias inmediatas³⁰.

3. Transmisión en vivo

La transmisión directa o vía *streaming* de las sesiones es una alternativa concreta para dotar de transparencia al trabajo constituyente. Es, como sabemos, un medio amigable, que permite a la ciudadanía mantenerse informada de una manera relativamente fácil y cercana. La oportunidad, por ejemplo, de ver los rostros de los constituyentes, de escuchar sus discursos y las discusiones, acercaría el quehacer diario del proceso a la ciudadanía, generando familiaridad y mayor comprensión en los ciudadanos interesados. Ahora bien, se deben considerar los riesgos que una transmisión total podría implicar tanto para la propia transparencia como para otros principios relevantes. Por lo demás, la transmisión en directo no es el único elemento de publicidad, pues igualmente podrán

existir sesiones públicas que permitan la entrada de espectadores y periodistas, además de quedar transcritas o grabadas.

El riesgo de la transmisión total es la pérdida de cierta espontaneidad en el debate. Luego de que en la reciente Mesa Técnica Constituyente se transmitieran todas las sesiones vía *streaming*, uno de sus integrantes afirmó que esto inevitablemente produjo que se le hablara a un “público ausente” y que “las posiciones fueran más intensas en su preferencia”³¹. En presencia de cámaras, los constituyentes sabrán que están siendo observados y escuchados, lo que los obligará a pensar en el interés común y a ser consistentes, pero también hará más evidente el riesgo de ser ridiculizados y ser víctimas de funas. El impacto de las redes sociales en el debate político no hace más que agudizar el problema. La discusión puede tender a enfocarse solo hacia la opinión pública, dejando en un segundo plano la consecución de acuerdos. Así, las televisualización total podría producir el efecto contrario al deseado: la “cocina” que se buscaba evitar se llevará a cabo al margen de las instancias deliberativas propias, en forma de llamadas telefónicas paralelas, reuniones privadas y conversaciones fuera de cámara.

La actividad constituyente, además, no debe estar completamente ligada a la política contingente. Es importante rescatar la idea de que los constituyentes buscan legislar (en un sentido amplio) para las generaciones futuras y generar un marco institucional que permita el despliegue político. Si bien la incorporación de los partidos políticos es fundamental a la hora de lograr acuerdos, la

28 Gunther, Richard, “Constitutional Change in Contemporary Spain”, en G. Banting y R. Simeon (eds.), *Redesigning the State: The Politics of Constitutional Change* (Toronto: University of Toronto Press, 1985).

29 David M. Farrell et al. (2018) “Bringing people into the heart of Irish constitutional design: The Irish Constitutional Convention 2012-2014”, en Xenophon Contiades y Alkmene Fotiadou (eds.), *Participatory Constitutional Change* (Londres: Routledge, 2018).

30 “Sebastián Soto: debemos desdramatizar la votación final por 2/3 de la Constitución”, *La Tercera*, 28 de noviembre 2020, <https://cutt.ly/YlxcgDK>

31 Sebastián Soto, comentario a “Propuestas para el Reglamento de una Eventual Constituyente” (presentado en seminario de Horizontal Chile, 16 de octubre de 2020).

práctica común de actuar en bloque debiera ser más flexible en el órgano constituyente, permitiendo un debate fructífero y profundo, desapegado de etiquetas en la mayor medida posible. Para crear una Constitución de largo aliento, las ideas deben discutirse en su mérito más que en virtud de su popularidad circunstancial o interés partidista, sin perder de vista que la Convención puede replicar los bloqueos que se observan en el proceso legislativo común.

Debemos atender también a los plazos con que debe cumplir la Convención: una negociación muy extensa aumenta el riesgo de perder la conexión con la ciudadanía, aumentando la incertidumbre y dificultando la negociación³². Según fijó la comisión técnica, la constitución deberá ser escrita en un tiempo relativamente corto: nueve meses, prorrogables por otros tres. Si bien la pandemia del Covid-19 atrasó el primer plebiscito y reveló la existencia de múltiples variables incontrolables, es importante considerar aquellas que sí pueden ser previstas y que podrían ralentizar el proceso constituyente. Pensar desde ahora el rol de la televisión y las redes sociales contribuye a agilizar el proceso.

Por otro lado, aunque el derecho de acceso a la información ha sido tradicionalmente una garantía frente a los organismos públicos, esto no significa su inexistencia como garantía y protección ante organismos privados. Distintas polémicas, como, por ejemplo, el caso de Facebook y Cambridge Analytica en el año 2018, muestran el riesgo que suponen los medios de comunicación y las redes sociales en la entrega de información falsa. Un escenario posible es que los

medios transmitan lo que dé más rating, dejando de lado discusiones que pueden ser importantes, pero menos populares. Lo resume bien el autor de *Re-Engineering Humanity*, Brett Frischmann: “la atención se compra y se vende. Los medios sociales sirven como la puerta de entrada para la extracción de datos de comportamiento mientras entregan estímulos dirigidos, ya sean anuncios o incentivos para mantenerte pegado a la plataforma”³³. De esta manera, los medios privados de comunicación son capaces de tergiversar la información que recibe el público. La televisión y el *streaming*, a su vez, carecen de la mediación de la prensa, lo que puede aumentar el sensacionalismo³⁴. Este tipo de prácticas afecta indudablemente el comportamiento de los políticos y sus negociaciones.

Por último, no debe ignorarse que la labor de los constituyentes es esencialmente representativa. La representación es necesaria para canalizar las expectativas y contener las múltiples demandas. En aras de la legitimidad del proceso, y sin transformar el proceso deliberativo en una colección de demandas minoritarias, es importante que los constituyentes también actúen en defensa de posturas que en el momento pueden ser menos populares, o que levanten demandas de grupos sin voz o con menos poder³⁵.

4. Participación como complemento de la transparencia

La experiencia internacional muestra que cuando la ciudadanía conoce bien las etapas del proceso constituyente y los mecanismos disponibles para participar, existe mayor credibilidad y confianza en

32 Zachary Elkins et al., *The Endurance of National Constitutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 70.

33 Brett Frischmann, “Stretched Too Thin by Social Media”, *Scientific American*, 10 de enero de 2020, <https://blogs.scientificamerican.com/observations/stretched-too-thin-by-social-media/>

34 Christo Lassiter, “Tv or Not Tv. That is the Question”, *J. Crim. L. & Criminology* 86, núm. 928 (1996), 967-968.

35 Así, por ejemplo, Rodrigo Correa, “El desafío constitucional”, *Intersecciones*, 14 de agosto de 2020, <https://www.intersecciones.org/foro/el-desafio-constitucional/> y Daniel Mansuy, “Apuntes sobre política y representación en El federalista”, en Claudio Alvarado (ed.), *Imaginar la República. Reflexiones sobre El federalista* (Santiago: IES, 2018).

el resultado³⁶. Además, la participación es educativa, lo que genera más información e interés en la política. El mejor argumento para la participación ciudadana es que redundará en una mayor legitimidad constitucional y en ciudadanos más interesados en los asuntos públicos³⁷.

Según el informe del PNUD del 2015, son cinco las alternativas principales que posibilitan la participación ciudadana en los procesos constituyentes: manifestaciones e iniciativas de carácter social o popular, elecciones populares, mecanismos consultivos y deliberativos, ratificación del texto constitucional y educación cívica³⁸. De acuerdo con este estándar, en Chile ya se darían tres de las cinco formas de participación ciudadana propuestas por el PNUD. En la etapa preliminar, las manifestaciones sociales que antecedieron al acuerdo constitucional del 15 de noviembre de 2019. Luego, las elecciones populares en el plebiscito de entrada y la elección de constituyentes. Finalmente, el plebiscito ratificatorio.

En todo caso, cabe pensar en mecanismos para incorporar las opiniones de las personas al proceso constitucional. Los académicos han distinguido entre la “opinión cruda” (*raw opinion*) y la “opinión refinada” (*refined opinion*)³⁹. Esta última considera argumentos contrarios y se basa en verdadera información. La ratificación “sí” o “no”, en cambio, es una expresión de la opinión cruda, pues no permite profundizar en los motivos de los ciudadanos. Otros ejemplos de elección cruda serían los *focus group* e instrumentos de democracia directa⁴⁰. Por lo tanto, se deben evitar sacar grandes conclusiones del plebiscito de entrada más allá de la obvia: una mayoría ciudadana quiere una nueva constitución.

La elección popular de representantes es una de las mejores formas de incorporar a los ciudadanos en el diseño constitucional. Para que exista una voluntad de acuerdos es fundamental que todos los grupos estén bien representados. Si existe un grupo supramayoritario, hay menos incentivos para negociar⁴¹. Por tanto, el proceso chileno de elección de convencionales debe evitar que exista un grupo capaz de cooptar la discusión o excluir a otras posturas. De ahí la importancia del quórum de dos tercios para tomar decisiones en la Convención: es muy difícil que un conglomerado tenga suficiente poder como para cerrar las discusiones. Por último, Chile será pionero en contar con una convención paritaria y 17 escaños reservados para pueblos originarios⁴², fortaleciendo su representatividad.

Para que la ciudadanía participe directamente en las sesiones se debería permitir la inscripción de interesados en asistir al proceso, utilizando la misma página web informativa. En caso de que haya más interesados que cupos, su participación puede ser decidida por sorteo. De esta manera se evita que la participación sea “tomada” por ciertos grupos de interés.

En cuanto a mecanismos consultivos y deliberativos es razonable permitir la presentación de iniciativas ciudadanas y expertas. A la vez, durante el proceso podrían existir diversas formas de consultas públicas, como mesas redondas, sesiones en diferentes lugares del país, invitaciones a miembros de la sociedad civil y partidos políticos, encuestas, entre otros. La Convención deberá contar con un organismo encargado de sistematizar la participación ciudadana. Ya que la sistematización es un asunto técnico, este proceso podría estar a cargo de un

36 Justin Blount, “Participation in constitutional design”, 39, en Tom Ginsburg y Rosalind Dixon (eds.), *Comparative Constitutional Law* (Londres: Edward Elgar, 2011); Elkins et al., *The Endurance of National Constitutions*, 78-81.

37 *Ibid.*

38 Informe “Mecanismos de Cambio Constitucional en el Mundo”, PNUD (2015), 14-18.

39 Blount, “Participation in constitutional design”, 41.

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*, 43. Tal fue el caso en los cambios constitucionales en Timor Oriental (2002) y Nepal (2008).

42 *Ibid.*, 42. En el caso de Uganda se decidió que 75 de los 284 delegados a la asamblea constitucional fueran elegidos directamente y que hubiera al menos una mujer en cada uno de los 39 distritos.

órgano específico del Estado, como en el caso sudamericano, o de una comisión interna de participación. De esta manera, las propuestas recogidas en las consultas podrán formar parte de la discusión sustantiva que lleve la Convención, evitándose así la situación de Brasil (1988) o del mismo Consejo de Observadores en el proceso constitucional durante el segundo gobierno Michelle Bachelet, en donde miles de propuestas no alcanzaron a ser leídas ni analizadas.

La educación cívica también será una preocupación para todos los involucrados. Un objetivo del proceso constitucional es generar una conversación cívica en torno a los temas en discusión. El mismo plebiscito de entrada en Chile dio origen a diversas iniciativas particulares e institucionales de difusión. El Gobierno de Chile tiene un rol preponderante en generar programas que conecten a la ciudadanía con el trabajo de la Convención, y debiese contar con un organismo especial para ello, en cuanto garante del proceso, orientado a profundizar el trabajo iniciado con Chile Constituyente⁴³. Siguiendo el artículo 133 de la Constitución chilena, el gobierno deberá prestar “apoyo técnico, administrativo y financiero”. Sin embargo, dada la magnitud del proceso, la labor educativa corresponde a toda la sociedad: partidos políticos, organismos internacionales y organizaciones o movimientos ciudadanos.

Reflexiones finales

Como se ha visto, existen buenos motivos para promover mecanismos de transparencia en la

Convención constituyente. Tanto por razones particulares de la realidad política nacional, como por los estándares internacionales, el principio cumple un rol insustituible en la tarea de vincular a la ciudadanía con el proceso en marcha, a la vez que favorece las condiciones para la legitimidad de sus resultados.

Sin embargo, también es necesario reconocer que no es suficiente por sí solo para asegurar los mismos. Por una parte, hay riesgos asociados a la calidad de la deliberación, la seguridad de los convencionales y la existencia de espacios de negociación que hacen aconsejable pensar en mecanismos que moderen los efectos negativos de la exposición plena. Por otra, la transparencia requiere ser complementada con estrategias de participación ciudadana, que permitan que la sociedad civil pueda conocer e incidir en el proceso a través de cauces institucionales efectivos. Ya se han desplegado algunos, como los plebiscitos y la elección de convencionales, pero se requieren esfuerzos todavía mayores para mantener en pie el nexo entre la nueva Constitución y los ciudadanos.

A este esfuerzo deberán contribuir todos los actores: convencionales, partidos políticos, fundaciones, ONGs, líderes de opinión y la sociedad civil en su conjunto. Se trata de un proceso de suma importancia en el que se juegan nada menos que las bases para salir de nuestra profunda crisis institucional.

43 Una plataforma informativa e interactiva generada por el Gobierno de Chile en colaboración con organizaciones internacionales, universidades e instituciones públicas. Disponible en: <https://chileconstituyente.cl/>

Cómo citar este documento:

Rodrigo Pérez de Arce y Catalina Tagle, "Transparencia y participación en el proceso constituyente", *Claves para el debate* n°1 (febrero de 2021).

ÚLTIMAS “CLAVES PARA EL DEBATE”

TWITTER Y DEBATE POLÍTICO

4 claves para el debate

Rodrigo Pérez de Arce

EDUCACIÓN ONLINE

5 claves para el debate

Manfred Svensson

DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNADORES REGIONALES

5 claves para el debate

Guillermo Pérez C.

NUEVA EUGENESIA

5 claves para el debate

Catalina Siles V.

MIGRACIÓN EN CHILE

5 claves para el debate

Guillermo Pérez C.

POPULISMO

4 claves para el debate

Josefina Araos B.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA MIRA

5 claves para el debate

Fernando Contreras S.

OBJECCIÓN DE CONCIENCIA INSTITUCIONAL

4 claves para el debate

Claudio Alvarado, Fernando Contreras y Manfred Svensson

COMERCIO INFORMAL EN CHILE

6 claves para el debate

Sebastián Adasme

LOS NIÑOS INVISIBLES DEL SENAME

6 claves para el debate

Catalina Siles V.

LIMITACIONES Y AMENAZAS A LA LIBERTAD DE EDUCACIÓN

4 claves para el debate

Claudio Alvarado R.

UNIVERSIDADES, PLURALISMO Y SENTIDO PÚBLICO

6 claves para el debate

Pablo Ortúzar M.

EUTANASIA Y BUEN MORIR

5 claves para el debate

Constanza Richards Y.