

BOLETÍN DEL MONITOR / 16 de agosto de 2021

# “Plurinacionalidad”: un término de uso creciente en la Convención Constitucional

Número 4

## Monitor Constitucional CEP

*A fines de la semana pasada, la Subcomisión de Estructura Orgánica y Funcionamiento de la Comisión de Reglamento, ha propuesto que el reglamento de la Convención Constitucional (CC) diga que ésta es una asamblea “plurinacional”. Además, por primera vez en la CC se define el término: “reconocimiento de la existencia de los pueblos naciones indígenas preexistentes al Estado para lograr la igual participación en la distribución del poder, con pleno respeto de su libre determinación y demás derechos colectivos, el vínculo con la Tierra y sus territorios, instituciones y formas de organización, según los estándares de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y demás instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos”.*

*Todavía falta que lo anterior sea aprobado por la Comisión de Reglamento y, luego, por el Pleno de la CC. Pero su sola propuesta confirma el creciente uso que la CC viene haciendo de ese término. Se trata de un término que hasta hace poco era algo extraño a la tradición constitucional chilena, pero que fue familiar a otras experiencias constituyentes latinoamericanas. Si bien existen algunos antecedentes de él en nuestra discusión política ([un ejemplo aquí](#)), en el proceso constituyente en marcha fue por primera vez invocado durante la reforma constitucional que en diciembre de 2020 incorporó los escaños reservados indígenas a la CC. Desde su ceremonia de instalación, “plurinacionalidad” es un término que se ha venido repitiendo al interior de la CC. Este Boletín busca registrar esa presencia creciente a través de algunas decisiones que la CC venía adoptando hasta la mencionada propuesta de la*

*Subcomisión de Reglamento que busca calificarla derechamente como una asamblea "plurinacional", además de proponer una definición para el término.*

*Para esto, el boletín se refiere a: (1) la reforma constitucional que introdujo los escaños reservados, (2) el discurso de la recién electa Presidenta de la CC en la ceremonia de instalación, (3) el diseño orgánico que se ha dado la CC a la fecha en relación con la plurinacionalidad y otras nociones relacionadas con los pueblos originarios, y (4) las recién aprobadas asignaciones. Finalmente, (5) se plantean algunas preguntas.*

## 1 / La introducción de los escaños reservados



**EN DICIEMBRE DE 2020**, un grupo de diputados y diputadas presentaron un proyecto para modificar la Constitución con el objeto de reservar escaños indígenas en la CC. Durante el debate se invocó el término plurinacionalidad con distintos fines, aunque sin precisar su sentido y alcance. Así, fue usado para argumentar en favor de los escaños reservados a objeto de introducir en la futura Constitución la idea de "plurinacionalidad", para avanzar la idea de que la sociedad que compone nuestro país es plurinacional, y para defender el derecho de los pueblos afrodescendientes a un escaño reservado. Finalmente, se decidió reservar 17 escaños de los 155, es decir, un 11% de la CC.

[Ver aquí esta reforma >>](#)

## 2 / El discurso de la Presidenta en la instalación





**FUE LA RECIÉN ELECTA PRESIDENTA ELISA LONCÓN ANTILEO** (Pueblo Mapuche) quien primero invocó la plurinacionalidad en la CC al asumir su cargo: “Esta Convención que hoy día me toca presidir transformará a Chile en un Chile **plurinacional**, en un Chile intercultural, en un Chile que no atente contra los derechos de las mujeres, los derechos de las cuidadoras, en un Chile que cuide a la Madre Tierra, en un Chile que limpie las aguas, en un Chile libre de toda dominación (...)”. Como se ve, la Presidenta concibió desde el inicio la plurinacionalidad como un objetivo de este proceso constituyente.

### 3 / La plurinacionalidad en el diseño orgánico de la Convención Constitucional



#### Comisiones

Varias de las comisiones que se han creado provisionalmente apelan a la "plurinacionalidad" como una aspiración política para la futura constitución o un elemento central del diseño institucional a delinear en ésta. La Comisión de Descentralización, por ejemplo, debe “garantizar y generar insumos que contribuyan a la discusión sobre temas relacionados a la descentralización y equidad territorial dentro de la Convención Constitucional, con perspectiva **plurinacional** y plurilingüe, considerando las particularidades y características de la diversidad de los habitantes del país”.

La Comisión de Derechos Humanos debe “(...) proponer las bases para un sistema **plurinacional** de rango constitucional de protección de los [derechos humanos](...)”. Agrega que debe “repensar la memoria histórica, no construida por ‘los vencedores’, sino por la polifonía de actores y actrices que

han incidido en este país **plurinacional** y diverso (...)". En este sentido agrega que esta Comisión "debe garantizar una política transversal de relevar las lenguas, culturas, historias y cosmovisiones de las culturas indígenas en el proceso constituyente, con el objetivo de promover una ciudadanía intercultural y un Estado **plurinacional**".

El término también subyace en el establecimiento de una comisión especialmente dedicada a la participación y consulta indígena, y en haberse dispuesto cupos reservados indígenas en todas las comisiones. Antes de referirnos a esa comisión especial, un par de palabras sobre estas otras comisiones.

Como la tabla que sigue lo muestra, la proporción de un 11% que se reservó para los pueblos originarios en la CC, básicamente se repite en las comisiones que no son la de Participación Indígena. En ellas, el porcentaje de cupos reservados fluctúa entre un 10% y un 13%.

Comisión	Reglamento	Ética	Presupuestos	Derechos Humanos	Comunicaciones	Participación Popular	Descentralización
<b>Máximo de integrantes</b>	31	17	17	19	17	31	17
<b>Escaños reservados</b>	4 cupos (13%)	2 cupos (12%)	2 cupos (12%)	2 cupos (11%)	2 cupos (12%)	3 cupos (10%)	2 cupos (12%)

## Una comisión especial de Participación y Consulta Indígena

Como ya se dijo, se estableció una Comisión de Participación y Consulta Indígena, compuesta por un máximo de 17 convencionales constituyentes. Es decir, del total de comisiones, se reservó un 14% para asuntos que directamente conciernen a los pueblos originarios. Para integrar esta comisión, se establecen reglas especiales conforme a si sus integrantes provienen o no de un escaño reservado.

Respecto de los y las convencionales que provienen de escaños reservados, se asignaron 10 cupos reservados, a ser distribuidos entre "cada uno de los 10 pueblos indígenas reconocidos por el Estado de Chile", lo que equivale a un 59% de esta comisión. Contando esta comisión, el promedio entre todos los cupos reservados en las ocho comisiones aumenta a 18%. Además, a estos convencionales no se les exigió patrocinios para integrar esa comisión, por lo que pueden postular en forma unipersonal, sin necesidad de apoyo de otros convencionales. En cambio, para los y las convencionales integrantes que no correspondían a escaños reservados, se siguió el mecanismo general de postulación por medio de patrocinios, exigiéndose un mínimo de ocho.

Los principios que deben regir a esta comisión son: "**plurinacionalidad**, libre determinación, consulta y consentimiento libre, previo e informado, plurilingüismo, diálogo intercultural y participación

ciudadana, ética y probidad, enfoque de derechos humanos, equidad de género e integración de la diversidad sexual, transparencia y publicidad, descentralización y equidad territorial, flexibilidad, pertinencia cultural y territorial y responsabilidad ambiental.”

Además, esta comisión debe proponer a la Mesa de la CC “un presupuesto adecuado para sus objetivos y para crear una Secretaría de Participación y Consulta Indígena, y su estructura orgánica y funcional orientada por los principios de **plurinacionalidad** y participación efectiva de todas las naciones originarias.”

## Audiencias públicas

Las primeras comisiones provisorias que se crearon no contemplaron expresamente la **plurinacionalidad** para la organización de las audiencias públicas. Sin embargo, las que se crearon después sí lo hicieron. La de Descentralización, por ejemplo, anunció que las audiencias se organizarían “bajo los principios de descentralización, **plurinacionalidad**, equidad, pertinencia, representación y pluralidad (...)”. La Comisión de Participación Popular lo utilizará para seleccionar las solicitudes de audiencia, y que se hará de acuerdo con los criterios de “pertinencia, descentralización, **plurinacionalidad**, paridad, pluralidad y en relación a su funcionalidad con los objetivos de la Comisión.”

## Vicepresidencias Adjuntas de la Mesa

En su primera sesión plenaria la CC acordó ampliar la Mesa Directiva. A la Presidenta y Vicepresidente se sumaron siete Vicepresidencias, aplicándose un criterio de corrección plurinacional, lo que se tradujo en la reserva de dos de las siete Vicepresidencias Adjuntas a convencionales de escaños reservados. Aquí la proporción original de cupos reservados cercana al 11% se perdió. Si se considera la totalidad de la Mesa ampliada, los cupos indígenas en ella ascienden a un 22%. Y si se consideran sólo las nuevas Vicepresidencias Adjuntas, la proporción indígena que se reservó alcanza un 29%.

## Comité Externo de Asignaciones

La Constitución vigente contempla la creación, por parte de la CC, de un Comité Externo de Asignaciones (CEA) para la administración de las asignaciones. En cumplimiento de dicho mandato, la CC diseñó un CEA compuesto por seis miembros, con diversos perfiles y procedimientos de designación. Cinco de ellos corresponden a funcionarios de carrera provenientes de la Contraloría, el Consejo para la Transparencia, la Tesorería, la Cámara de Diputados y el Senado, con experiencia en estas materias.

Para su designación, esas entidades propusieron nombres a la Mesa, la que eligió uno y, luego, envió al Pleno los nombres seleccionados junto a sus antecedentes, nombres que fueron aprobados en una sola votación.

El sexto miembro del CEA corresponde a "un profesional indígena del área de la ingeniería, economía o materias afines, que posea acreditación indígena y probada experiencia de trabajo con comunidades y organizaciones indígenas territoriales." De esta manera, el integrante indígena representa un 17% del total del CEA. A diferencia de los otros cinco integrantes, este profesional es elegido en forma privativa por la Mesa de la CC, pero en la práctica fue hecho por la Presidenta y el Vicepresidente, sin intervención de las Vicepresidencias Adjuntas. Hasta ahora, es el único cargo cuyo nombramiento se han reservado la Presidenta y el Vicepresidente exclusivamente.

## 4 / Asignaciones



LA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS PRESENTÓ AL PLENO un "Proyecto de reglamento que establece y distribuye las asignaciones de las y los convencionales constituyentes" ([ver aquí](#)). Con algunas modificaciones, este reglamento fue aprobado el jueves 12 de agosto recién pasado. En él se establecen algunas diferencias en cuanto a montos asignados, contrataciones de personal, viáticos y traslados en favor de los convencionales de escaños reservados.

### Montos asignados

El reglamento considera un monto máximo y común ascendiente a 77 UTM, distribuido en los siguientes ítems: personal de apoyo (40 UTM), viáticos (27 UTM) y gastos operacionales (10 UTM).

Las y los convencionales de escaños reservados y aquellos elegidos en distritos ubicados en zonas extremas (las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, y las regiones de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, y Magallanes y de la Antártica Chilena) o con menor conectividad (las provincias de Chiloé y Palena), recibirán una asignación adicional para gastos operacionales de cinco UTM (6% adicional al resto de sus pares). Los gastos operacionales buscan garantizar los elementos de trabajo

para desempeñar la función constituyente (materiales de trabajo, telecomunicaciones, movilización para el trabajo territorial y de movilización en la labor de los convencionales no cubiertos por viáticos).

La explicación que se dio en la Comisión de Presupuestos al aumentar este ítem para los escaños reservados sería el "carácter nacional" que tendrían sus distritos electorales. Esta explicación fue luego adoptada como norma por el Pleno de la CC, tras una enmienda presentada por diez convencionales de pueblos originarios referida a cinco principios para la fijación de los montos de las asignaciones. Entre estos principios se incorporó la "equidad para escaños reservados y zonas extremas". Conforme a este último, "al determinar las asignaciones se debe considerar que los escaños reservados son distritos nacionales, por lo que deben realizar despliegue en todo el territorio chileno, atendiendo a las particularidades de cada territorio, región y zonas extremas; se debe asignar mayores recursos a cada convencional constituyente de acuerdo con las necesidades específicas considerando lo anteriormente señalado, teniendo presente la necesidad de realizar sus actividades con pertinencia cultural, los mayores costos de traslado, mayores costos de combustible o alojamiento, condición de archipiélago de la región o comunidades alejadas de la capital regional, problemas de conectividad y traslado, al vivir en sectores aislados, entre otras particularidades especiales."

## Contratación de asesores

El proyecto original de este reglamento consideraba asignaciones para la contratación de "personal de apoyo técnico y administrativo". Esto fue modificado en la Comisión de Presupuestos por "personal de apoyo a la función constituyente", puesto que "en el ámbito de la cultura o de los pueblos originarios, los asesores no necesariamente contarían con títulos profesionales o técnicos". Por esto, sería "preferible que cada convencional definiese a quien estimara oportuno como su asesor, no limitándolo con tal tipo de criterios". Lo que se buscó con esto fue evitar que a tales asesores se les aplicaran los requisitos de escolaridad comunes para ingresar a la carrera funcionaria y, a su vez, que se les desconocieran experticias no oficialmente reconocidas como sería, por ejemplo, el habla de alguna lengua indígena.

## Viáticos y otros gastos de traslado

Este reglamento establece asignaciones de viáticos para solventar gastos de estadía, alimentación y traslado. En el caso de convencionales que requieren ser asistidos por un acompañante debido a una discapacidad o "por razones de carácter cultural o ancestral", se autoriza que dicho acompañante pueda hacer uso de la asignación de viático. También se autoriza imputar los gastos de traslado de ese acompañante desde su región de origen a aquella donde sesione la CC. Estos gastos los cubrirá

directamente la CC, no son materia de asignaciones.

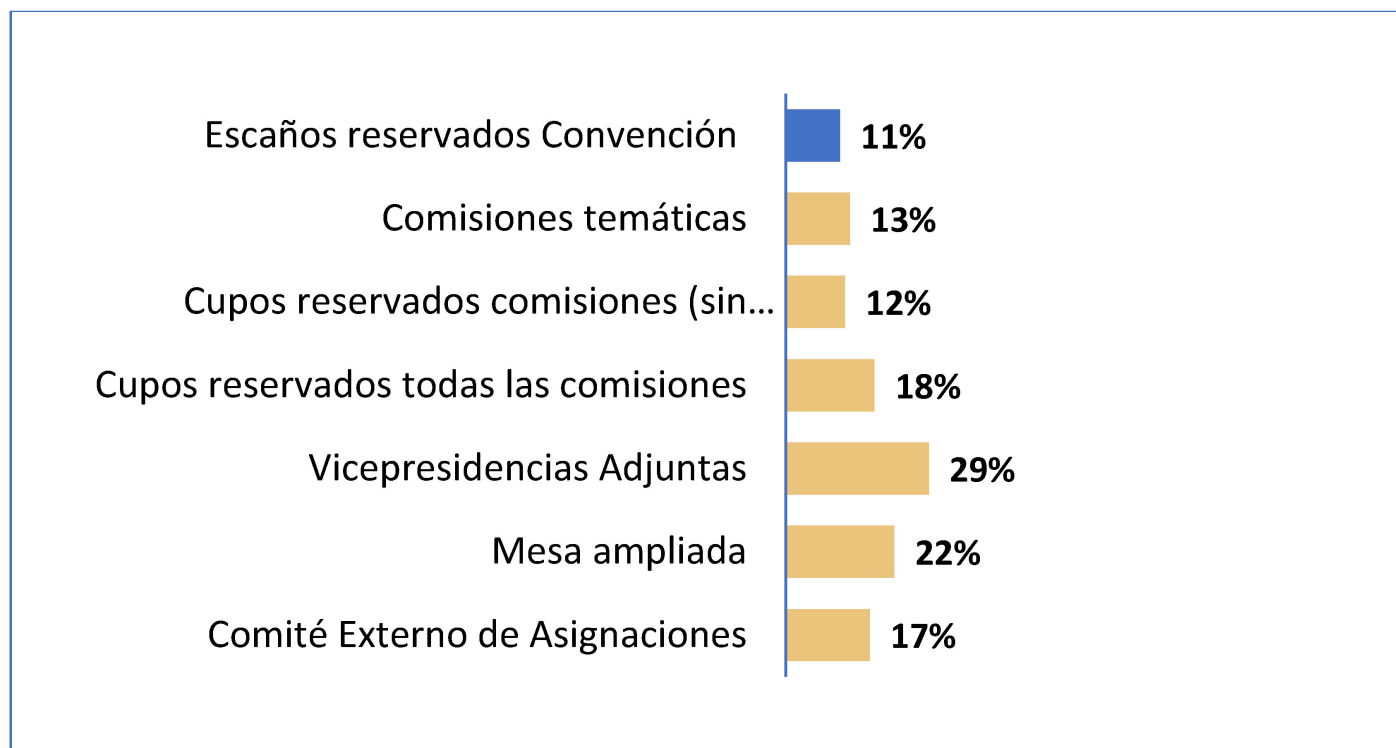
## 5 / Algunas preguntas



**“PLURINACIONALIDAD” ES UN TÉRMINO QUE LA CC VIENE INVOCANDO** con efectos crecientemente intensos. Ahora se verá enfrentada a la pregunta por si se califica ella misma como tal, y si define el término, ambas cuestiones bien sustantivas y delicadas. A la hora de decidir sobre ellas, sería conveniente que considerara la práctica que ella misma viene desplegando al respecto.

Por ejemplo, cabría tener presente el hecho que el porcentaje de los distintos cupos reservados que la CC ha venido creando en su propia orgánica ha sido expansivo, como lo muestra el gráfico que sigue. En él la línea de base es el 11% original de escaños reservados para la CC. Luego sigue la proporción que representa la Comisión de Participación Indígena en el conjunto de las comisiones; la proporción de cupos reservados en las comisiones excluyendo la indígena; luego lo mismo, pero incluyendo a la indígena. Después va la proporción reservada en las nuevas Vicepresidencias Adjuntas, en la Mesa como un todo y en el CEA. Como se ve, el porcentaje original de 11% ha aumentado en todas instancias que la CC ha creado:





Todavía falta crear un órgano muy importante: la Secretaría Técnica (ST). ¿Tendrán cupos reservados para profesionales indígenas? En la afirmativa, ¿se mantendrá un 11% o será otra la proporción reservada? Y hay otra pregunta relacionada con esto: sea cual sea el o los cupos reservados en la ST ¿se reservará otra vez la Mesa en su versión limitada -sólo la Presidenta y el Vicepresidente-, la facultad para nombrarlo(s)? ¿Nuevamente se impedirá la posibilidad de un discernimiento más colectivo (con el Pleno o, por último, con las Vicepresidencias Adjuntas), que permita un mayor control de pares?

También queda abierta una pregunta por las mayores asignaciones y viáticos que recibirán los representantes de escaños reservados. Si bien se decidió que cada pueblo originario se consideraría como un distrito electoral de carácter nacional, sus escaños reservados se definieron en aquellos distritos con mayor población indígena según el Censo de 2017. ¿Autoriza esta ficción jurídica otorgar más recursos a los representantes de dichos escaños? Si efectivamente hacen trabajo territorial más allá de los distritos en los cuales postularon, parecería razonable. Si se limitan a estos últimos, no. El tiempo lo dirá.

*Nota: Versión corregida 16/08/21 a las 17:05 horas*