




La Participación Ciudadana en el Proceso Constituyente

Opinión Experta

Gonzalo Delamaza
CEDER, Universidad de Los Lagos

contexto+

Resumen

En este documento se analiza  la importancia de la participación ciudadana en el proceso constituyente. Se evidencia que el acuerdo político para establecer una nueva constitución no define mecanismos específicos de involucramiento ciudadano en dicho  proceso, más allá del plebiscito y las elecciones de constituyentes. Se corre el riesgo, entonces, de debilitar la necesaria deliberación ciudadana que debe culminar en una nueva constitución. Por lo mismo, se realizan recomendaciones para favorecer una mayor participación en cada una de las etapas de este proceso. 

Palabras Clave:
Participación
ciudadana,
Convención,
Proceso
Constituyente,
ciudadanía.

Introducción

Uno de los desafíos importantes del proceso que conducirá a una nueva constitución política para Chile se refiere a la participación ciudadana. Si bien esta se encuentra formalmente garantizada en la actual constitución al establecer en su artículo 1° que es deber del Estado “asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional” (BCN, 2005), los diagnósticos coinciden en señalar que Chile es un caso anómalo en el contexto regional y mundial, por cuanto no cuenta ni con mecanismos de democracia directa, ni tampoco con instrumentos eficaces y legítimos de democracia participativa o deliberativa en la toma de decisiones públicas (CNCP, 2017). Al mismo tiempo se ha hecho evidente la amplia demanda de la sociedad por establecer dichos mecanismos, como ocurrió durante el proceso participativo promovido por el segundo gobierno de Bachelet como también durante la movilización social iniciada el 18 de octubre de 2019 (OECD, 2017).

En este documento no se abordará directamente los contenidos de participación que debiera contener una nueva carta constitucional, puesto que ello será materia del trabajo del órgano consti-

tuyente, si es que triunfa la opción Apruebo en el plebiscito de octubre 2020. Nos concentraremos en el Proceso Constituyente, es decir en el camino para llegar a esa nueva constitución, partiendo de la base que sólo si este adquiere un carácter participativo se logrará una constitución que consagre la participación en su texto. Vale decir que el resultado no es independiente de los medios que se ocupen para lograrlo, puesto que la “manera de hacer las cosas” resulta tan relevante como las cosas mismas (PNUD, 2009).

La movilización social a partir del 18 de octubre de 2019 y el acuerdo político del 18 de noviembre abrieron el camino para la elaboración de una nueva constitución, que contempla un itinerario que incluye cuatro momentos de ejercicio de la participación ciudadana. Estos momentos se inician en septiembre 2020 y culminan a más tardar en agosto 2022 (Ver tabla N° 1). A este período de dos años le llamamos Proceso Constituyente. Como es un proceso inédito en el país, puesto que nunca se ha elaborado una nueva constitución por esta vía, es necesario establecer las modalidades mediante las cuales se ejercerá efectivamente la participación ciudadana durante el proceso. Algunas de esas modalidades están ya definidas en la ley mientras otras deberán ser establecidas durante el propio proceso.

El movimiento que generó el proceso –la movilización social masiva, diversa, en la calle, en los barrios, en los medios y en las redes– es muy diferente del proceso institucional regulado que rige el proceso de elaboración de la constitución. Por ello se corre el riesgo de que, aunque se cumplan todos los pasos previstos, el proceso no adquiera legitimidad ante los ojos de la ciu-

dadanía. En ese caso, puede que esta rechace la posibilidad misma de cambiar la constitución en el plebiscito de octubre 2020, o bien que se retraiga, o que rechace el mecanismo adoptado para elaborarla. Puede ser también que rechace el texto elaborado en la votación del plebiscito de salida en 2022. Por último, un proceso legal pero que no logra hacerse legítimo, puede realizarse completo en todas sus fases y dejar las cosas más o menos donde mismo. Se habría perdido una enorme oportunidad histórica.

Así, el período que va de septiembre 2020 a agosto 2022, tiene el desafío de convertirse en un amplio y poderoso “**proceso deliberativo constituyente**”. ¿Cómo lograr un camino institucional que sea diferente a la situación pasada –vigencia de una constitución ilegítima y rechazada- y al presente, donde predomina la desconfianza de la política y la representación y el descrédito de las instituciones, entre otros fenómenos? En otras palabras, ¿cómo lograr un proceso constituyente legítimo y por lo tanto una Nueva Constitución también legítima? Las reglas legales básicas ya están establecidas y concordadas, la presión social por avanzar, también está presente. Vale decir el proceso se inicia con legitimidad de origen y validez legal. Pero ¿cómo asegurar la legitimidad del conjunto del proceso y su resultado? Eso solo se puede lograr a través de una fuerte participación ciudadana durante todo el proceso, vale decir en cada uno de sus momentos. Que convierta el proceso en una deliberación ciudadana efectiva sobre el futuro que queremos y no en una serie de actos electorales.

La experiencia internacional es diversa en cuanto a los mecanismos participativos. Algunos procesos se han iniciado con una fuerte movilización social, como en Chile. Los más recientes: Bolivia, Ecuador y Túnez. Anteriormente fue el caso de Colombia. También otros han incluido el plebiscito de entrada: Colombia, Venezuela y Ecuador. En el órgano constituyente los mecanismos de participación de la ciudadanía y de grupos de la sociedad civil han sido importantes en Colombia, Venezuela, así como más recientemente en Islandia. Finalmente la mayoría de los casos contempla un plebiscito de salida o ratificación, al igual como ocurre en Chile (PNUD, 2018). A su vez el proceso chileno tiene algunos rasgos inéditos como lo es la paridad de género en la Convención. Vale decir existe espacio para innovar, también en participación.

Como diseño institucional el proceso tal y cual está definido hasta hoy contempla explícitamente la participación en tres de los cuatro momentos: en la decisión inicial, en la elección del órgano constituyente y en la sanción del contenido. No la contempla ni la prohíbe hasta ahora durante el funcionamiento del órgano constituyente, puesto que deja las decisiones de procedimiento a la propia Convención. En la Tabla N° 1 se reseñan las características principales del proceso constituyente desde el punto de vista de la participación ciudadana.

Tabla N° 1

Características de la Participación Ciudadana contempladas en el Proceso Constituyente

Momento	Característica de la participación establecidas en la norma legal	Resultado	Contexto
Plebiscito de entrada: 25 de octubre 2020	<p>Voto voluntario</p> <p>Votan los mayores de 18 años (se había propuesto rebajar a 16)</p> <p>Campaña de dos meses</p> <p>Franja televisiva con participación de 94 organizaciones de la sociedad civil en un tercio del tiempo otorgado a los partidos políticos</p>	<p>Opción 1: Apruebo o Rechazo del cambio de la constitución de 1980</p> <p>Opción 2: Convención Constitucional (ciudadana y paritaria) o Convención Mixta Constitucional (50% ciudadana y 50% congresistas en ejercicio)</p>	<p>Pandemia COVID 19 produce incertidumbre sobre condiciones y fecha de realización</p> <p>Se debe modificar la Ley General de Elecciones para resguardar la seguridad sanitaria</p> <p>Hay sectores que rechazan la Opción 2, pues postulan la necesidad de una Asamblea Constituyente diferente de las dos alternativas planteadas</p>
Elección de Constituyentes: 11 de abril 2021	<p>Voto voluntario</p> <p>Elección por distritos de diputados.</p> <p>Sistema proporcional de lista abierta.</p> <p>Inscripción de candidaturas el 11 de enero 2021.</p> <p>Listas encabezadas por una mujer y con máximo un candidato/a más que el total de constituyentes a elegir por distrito.</p> <p>Pueden inscribirse listas de independientes si cuentan con un respaldo de firmas de 0,4% de votantes en la última elección de diputados/as en el distrito.</p>	<p>155 constituyentes. Igual cantidad de constituyentes por distrito que diputados tiene hoy, si gana la Convención Constitucional. Máximo 60% de un mismo sexo</p> <p>172 constituyentes si gana la Convención Mixta Constitucional.</p> <p>La paridad se asegura para el 50% ciudadano. Para los congresistas no es claro como se hará la distribución.</p>	<p>Las reglas electorales favorecen listas de agrupaciones de partidos políticos</p> <p>Falta establecer de cupos para pueblos originarios</p> <p>Previo a la elección deben realizarse primarias para elecciones regionales y comunales: 29 de noviembre.</p> <p>La elección de constituyentes se realizará simultáneamente con otras tres elecciones: alcaldes/as; concejales/as y gobernadores/as regionales</p> <p>Las limitaciones a la reelección pueden incentivar candidaturas de actuales congresistas y alcaldes, renunciando anticipadamente a su cargo (11 de enero)</p>

<p>Funcionamiento de la Convención. Nueve a doce meses a partir de junio de 2021</p>	<p>El reglamento de funcionamiento no está establecida y debe ser definido por la propia Convención</p>	<p>Texto Constitucional aprobado por 2/3 de las y los constituyentes</p>	<p>Durante el período se celebrarán diversos procesos electorales.</p> <p>2 de mayo: segunda vuelta de elecciones regionales</p> <p>4 de julio: primarias Congreso y presidenciales</p> <p>21 de noviembre: elecciones de Consejeros/as Regionales; Diputados/as; Senadores/as (regiones pares) y Presidente/a de la República</p> <p>19 de diciembre: Segunda vuelta presidencial</p>
<p>Plebiscito de salida A más tardar en agosto 2022</p>	<p>Voto obligatorio</p>	<p>Aprobación o rechazo del texto elaborado por la Convención</p>	<p>El plebiscito se realizará con un nuevo presidente/a y congresistas</p>

Medidas para favorecer la participación en el proceso constituyente

La actual desconfianza en las instituciones y en los “acuerdos de cúpula” indica que si no se revierte la falta de legitimidad, a través de la participación, el proceso no logrará adecuadamente sus objetivos. Ello releva la importancia de asegurar la participación ciudadana, no sólo en los momentos electorales y plebiscitarios, sino también la participación deliberativa durante el funcionamiento de la Convención. Esto se fundamenta en el hecho que la Convención puede quedar compuesta en una importante medida por dirigentes y militantes de partidos políticos e incluso por autoridades actuales o anteriores que no puedan o no deseen postular como candidatos a otras elecciones, pero que cuentan con clientela electoral.¹ En el caso de triunfar la alternativa de la Convención Mixta Constitucional el desafío de participación se vuelve todavía más crítico, pues la mitad de la Convención estaría formada por parlamentarios en ejercicio (no está

-
1. La ley 21.200 indica que diferentes autoridades y funcionarios públicos y los dirigentes sociales y sindicales que se postulen como candidatos/as cesarán en sus funciones al momento de inscribir su candidatura en enero 2021 (BCN, 2020).

claro que sucederá con su función constituyente en el caso de no ser reelectos en diciembre 2021). La desconfianza de muchas personas, especialmente jóvenes, en los mecanismos de representación, el descrédito del Congreso y los partidos políticos y la naturaleza de la demanda por un órgano constituyente que transforme significativamente la actual situación de la política son argumentos también para incentivar la participación.

En la Tabla N° 2 sintetizamos algunas propuestas para fomentar la participación en los momentos previos a la Convención, es decir al inicio del proceso constituyente. Se trata principalmente de acciones que se pueden impulsar desde la sociedad civil, aunque algunas requieren de cambios legales para implementarse.

Tabla N° 2

Medidas para favorecer la participación ciudadana: momentos previos a la Convención

Momentos previos a la Convención	Medidas relevantes para favorecer la participación	Resultado esperado	Observaciones
Plebiscito de entrada 25 de octubre 2020	Informar adecuadamente a la ciudadanía sobre lo que significa el plebiscito de entrada	Mejor comprensión de las opciones en juego. Voto informado.	El gobierno está dividido frente a l plebiscito, por lo que probablemente no haga una real campaña informativa
	Generar interés y esperanza de que se trata de una oportunidad efectiva de cambiar la política	Incremento de la concurrencia a votar y por ende mayor legitimidad social y política del resultado	Existe fuerte desconfianza en procesos de representación. También en este, que se originó en un acuerdo entre partidos políticos
	Atraer a las y los jóvenes	Incremento en la proporción de jóvenes que votan y por ende mayor legitimidad en el sector más movilizado	Los jóvenes son los que más se movilizan, pero los que menos votan y tienden a no confiar en los mecanismos de representación. Enfatizar uso de redes sociales. Conectarlo con la movilización desde el 18 de octubre
	Generar condiciones para la realización segura y correcta y controlando los resultados	Mayor asistencia a votar, especialmente de sectores de riesgo	El temor a la pandemia puede inhibir la participación de muchas personas
	Diferenciar claramente las opciones de Convención Constitucional y Convención Mixta Constitucional	Evitar confusiones	El término “mixta” genera confusión, pues se le asocia a paritaria. La mayor o menor presencia de ciudadanos/as en relación a políticos profesionales es el rasgo diferenciador que debe quedar claro.

<p>Elección de Constituyentes 11 de abril 2021</p>	<p>Analizar y difundir las implicancias de la mecánica electoral del proceso (distritos, listas, elecciones)</p>	<p>Se incrementan las posibilidades de éxito de candidaturas de independientes y personas provenientes de movimientos ciudadanos sin trayectoria política previa</p>	<p>Las reglas electorales favorecen los pactos entre partidos y hacen difícil la organización de listas de independientes con posibilidades de éxito</p>
	<p>Promover liderazgos femeninos desde antes del plebiscito</p>	<p>Mejor representación y votación de las mujeres</p>	<p>La regla de paridad obligará a todas las listas a presentar un 50% de mujeres y puede haber falta de candidatas suficientemente capacitadas al 11 de enero</p>
	<p>Promover candidaturas de jóvenes</p>	<p>Mayor votación y representación de jóvenes</p>	<p>Es posible que las listas tiendan a llevar pocos candidatos jóvenes</p>
	<p>Impulsar el diálogo de las organizaciones y movimientos sociales con los partidos políticos</p>	<p>Mayor incorporación de liderazgos sociales en las listas de los partidos políticos</p>	<p>Existe desconfianza mutua</p>
	<p>Generar una plataforma de acuerdo mínimo para las y los candidatos que busquen apoyo de la sociedad civil organizada</p>	<p>Mejora transversalmente la relación entre partidos políticos y sociedad civil, evitando la cooptación</p>	<p>El énfasis debe estar en los contenidos y en los compromisos por sobre el mero apoyo electoral a personas</p>
	<p>Promover candidaturas que se comprometan a impulsar mecanismos de participación en la Convención</p>	<p>Se incrementan las posibilidades de participación deliberativa durante la Convención</p>	<p>Los mecanismos participativos deberá impulsarlos y reglamentarlos la propia convención</p>

Una vez elegidos las y los constituyentes se plantea el ámbito que menos atención ha recibido desde el punto de vista de la participación ciudadana: como funcionará la Convención, sea esta Constitucional (ciudadana) o Mixta Constitucional (ciudadanos y congresistas). En la norma legal solo se ha establecido que

- En su primera sesión, la Convención deberá elegir a un Presidente/a y a un Vicepresidente/a por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio.
- La Convención deberá aprobar las normas y el reglamento de votación de las mismas por un quórum de dos tercios de sus miembros en ejercicio.
- La Convención no podrá alterar los quórum ni procedimientos para su funcionamiento y para la adopción de acuerdos.
- La Convención deberá constituir una secretaría técnica, la que será conformada por personas de comprobada idoneidad académica o profesional.
- Corresponderá al Presidente de la República, o a los órganos que éste determine, prestar el apoyo técnico, administrativo y financiero que sea necesario para la instalación y funcionamiento de la Convención. (Ley 21.200, Art. 133)

De acuerdo a la norma legal, entonces, corresponde a la propia Convención establecer sus procedimientos y reglamentos internos, por lo cual esta deberá adoptar medidas a favor de la participación ciudadana durante el proceso. Esto debe apuntar a incrementar y mejorar la deliberación pública en torno al debate constitucional, estimulando también a la propia sociedad civil a hacerse parte de éste con sus propias iniciativas y propuestas. Es importante discutir algunas propuestas concretas al respecto. Algunas de ellas se detallan en la Tabla N° 3. Se dividen en medidas y mecanismos concretos establecidos reglamentariamente para participar, normas de funcionamiento y otros mecanismos que favorecerían dicha participación por diferentes medios.

Tabla N° 3

Medidas para favorecer la participación ciudadana durante la Convención

Tipo de mecanismo de la Convención Constitucional	Medidas relevantes para favorecer la participación	Resultado esperado	Observaciones y medidas específicas
Mecanismos de Participación que debiesen ser establecidos en el reglamento de funcionamiento	Audiencias públicas: las comisiones reciben en audiencia a quienes convoquen y a quienes lo soliciten	Se escucha la mayor cantidad y diversidad de voces ciudadanas, especialmente de organizaciones	Es un mecanismo usual de los órganos colegiados. Puede implementarse por comisiones y no requiere de plenarias
	Sesiones de rendición de cuentas territoriales de carácter periódico establecidas reglamentariamente	Se acerca la deliberación a los territorios favoreciendo el vínculo de las y los electos con sus territorios	Podría realizarse en coordinación con los alcaldes y alcaldesas, favoreciendo también esa vinculación
	Encuentros y Foros temáticos públicos sobre propuestas y borradores de acuerdo	Amplía la deliberación sobre temas de interés ciudadano	Estos foros pueden ser tanto organizados por la Convención como también paralelos, organizados por la sociedad civil. Interesa enfatizar encuentros con los grupos menos representados en la Convención
	Encuentros autoconvocados: establecer una metodología común y habilitar un mecanismo de recepción de conclusiones (reglamento)	Multiplica los participantes y favorece que cualquier grupo pueda hacer llegar su opinión. Permite ir más allá de los grupos organizados	Aprovechar lo aprendido en el proceso iniciado en 2016, perfeccionando la metodología
	Iniciativa ciudadana de norma constitucional, estableciendo en el reglamento que la Convención deberá debatirla si reúne un número significativo de firmas	Establece un mecanismo vinculante que permite introducir temas de alta adhesión pública al debate	Adaptar lo propuesto en los proyectos de Iniciativa Ciudadana de Ley, sobre los que hay acuerdo transversal, inaugurando un mecanismo de democracia directa.

Formas de Funcionamiento	Descentralización de las sedes de la Convención	<p>Favorece el funcionamiento.</p> <p>Disminuye los traslados.</p> <p>Da señales de descentralización.</p> <p>Favorece la apropiación regional del proceso.</p>	<p>Establecer al menos tres sedes regionales: norte, centro y sur, conectadas telemáticamente.</p> <p>Reservar las plenarios presenciales para momentos especiales, realizándolas en las diferentes sedes.</p> <p>Establecer una sede central para la Secretaría Técnica y descentralizar el funcionamiento de las comisiones en las comunas de Santiago y en regiones.</p>
	Equipo técnico solvente para el fomento de la participación y sistematización de la misma durante el proceso	<p>A Amplía la participación hacia quienes no se acercan espontáneamente a la Convención.</p> <p>Asegura el adecuado procesamiento de los diferentes insumos de la deliberación ciudadana.</p>	<p>Se debe hacer un seguimiento permanente de los logros y limitaciones del proceso participativo durante la Convención.</p> <p>Se requiere un presupuesto adecuado y la garantía de la autonomía del equipo técnico de fomento de la participación, sobre la base de objetivos definidos por la Convención.</p> <p>Considerar en todas las deliberaciones el lenguaje inclusivo para personas con discapacidad.</p>
	Medidas de transparencia y publicidad	Incrementa las vías mediante las cuales la ciudadanía conoce y se involucra en el proceso	<p>Reglamentar el uso de las modalidades semipresenciales de reunión</p> <p>Uso intensivo de internet, plataformas y redes sociales como medios de difusión e interacción con la ciudadanía</p> <p>Desarrollar un amplio acceso a los medios de comunicación Emitir boletines virtuales frecuentes sobre la marcha de la Convención en diferentes formatos</p> <p>Generar mecanismos transparentes y amigables para registro de votaciones de comisiones y de plenarios.</p>

<p>Otros mecanismos para favorecer y ampliar la participación ciudadana</p>	<p>Uso de plataformas digitales, encuestas en línea, foros deliberativos temáticos, foros deliberativos específicos, mecanismos abiertos de consulta sobre propuestas concretas</p>	<p>Se multiplica el alcance de la deliberación, especialmente para quienes no pueden acercarse presencialmente a las actividades de la convención.</p>	<p>Encuestas en línea: constituyentes podrían realizar consultas periódicas en temas específicos. Requiere pre-diseño de instrumentos para evitar sesgos en formulación de preguntas.</p> <p>Foros deliberativos en línea temáticos, que permitiesen recabar opiniones relevantes en torno a ciertas temáticas. Pueden ser sistematizados a partir de nubes de palabras, etc. Se requiere pre-diseño del instrumento y una plataforma amigable para recabar esta información.</p> <p>Foros deliberativos en línea con grupos específicos. Espacios específicos con ciertos grupos relevantes de la sociedad para darles oportunidad de coordinar y generar propuestas: niñas, niños y adolescentes, chilenos en el exterior, inmigrantes en Chile, personas con discapacidad, etc.</p> <p>Consulta sobre propuestas específicas: se pone a disposición de los usuarios/as una moción o propuesta específica, para recabar comentarios y nuevas propuestas, las que luego se sistematizan.</p> <p>Se requiere diseño tecnológico que permitiese habilitar este tipo de instrumentos y que controle los sesgos propios de la participación virtual.</p>
--	--	--	---

	<p>Alianzas de promoción del debate constituyente con diferentes actores: establecimientos educacionales, medios de comunicación –masivos y locales- así como con organizaciones ciudadanas</p>	<p>Amplía el debate público y la apropiación de la propia constitución por la ciudadanía en general y los jóvenes estudiantes en particular</p>	<p>Educación Secundaria. Generar espacios de discusión y participación escolar respecto de democracia, participación, derechos humanos y constitución.</p> <p>Educación Técnico profesional y Universitaria. Promover iniciativas público-privadas con instituciones de educación superior, para estimular debates constituyentes. Medios de comunicación. La Convención debiese promover alianzas con medios de comunicación (TV, radios, radios comunitarias) para el desarrollo de una amplia difusión de contenidos del proceso constituyente que incluya cápsulas audiovisuales sintetizando las deliberaciones y propuestas.</p> <p>Organizaciones ciudadanas: establecer un protocolo de acuerdo para desarrollar actividades de promoción y debate en conjunto con las organizaciones ciudadanas que lo deseen.</p>
--	--	---	---



Referencias

Academia Parlamentaria (2020) Revista Hemisferio de Estudios Parlamentarios N° 21 (en prensa). http://www.academiaparlamentaria.cl/?page_id=3591

Biblioteca del Congreso (2020) Guía Legal sobre Proceso Constituyente. <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/proceso-constituyente>

Biblioteca del Congreso Nacional (2005) Constitución Política de la República de Chile <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>

Biblioteca del Congreso Nacional (2020) Publicación de la Ley 21.200: Autoriza plebiscito para Nueva Constitución. https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-5

Cámara de Diputadas y Diputados (2020) Boletín 13223-07 <https://www.diarioconstitucional.cl/noticias/actualidad-legislativa/2020/02/18/proyecto-de-reforma-constitucional-busca-incorporar-la-iniciativa-ciudadana-en-el-proceso-de-formacion-de-la-ley/>

Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) Informe Final. Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Santiago: CNSP. http://accionag.cl/documento_cvr/informe-final-del-consejo-nacional-de-participacion-ciudadana-y-fortalecimiento-de-la-sociedad-civil/

OECD (2017) Scan report on the citizen participation in the constitutional process. <http://www.oecd.org/gov/public-governance-review-chile-2017.pdf>

PNUD (2009) Desarrollo Humano en Chile 2009. La Manera de Hacer las Cosas. https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/human_development/publication_1.html

PNUD (2015) Mecanismos de Cambio Constitucional en el Mundo. Análisis de la experiencia comparada. https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/mecanismos-de-cambio-constitucional-en-el-mundo.html

Soto, Francisco (2015) El derecho a la participación. Santiago: LOM Ediciones.