

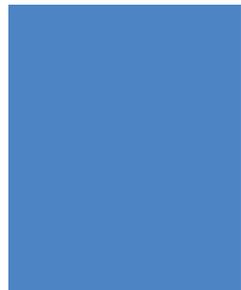


PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

Mecanismos de participación ciudadana en la Convención Constitucional

MARISOL PEÑA
Facultad de Derecho UC



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 16 / N° 141 / junio 2021
ISSN 0718-9745

Mecanismos de participación ciudadana en la Convención Constitucional

MARISOL PEÑA

Facultad de Derecho UC

I. Introducción¹

La elección de convencionales constituyentes, alcaldes, concejales y gobernadores regionales –estos últimos por primera vez desde que fueran contemplados en la reforma constitucional efectuada a través de la Ley 20.990 de 2017– se llevó a cabo el 15 y 16 de mayo recién pasados, abriendo importantes desafíos. De ellos nos interesa explorar, particularmente, aquellos que enfrentará la Convención Constitucional que deberá instalarse en aproximadamente cuarenta días a contar de la fecha de la elección de sus integrantes (de acuerdo al artículo 133, inciso primero, de la Constitución).

La instalación de la Convención Constitucional y el inicio de su tarea de proponer el texto de la nueva Constitución para Chile ha despertado un legítimo interés sobre las reglas que han de enmarcar su trabajo, sobre todo, porque la reforma constitucional de diciembre de 2019 incorporó un nuevo artículo 133 a la Carta, en uno de cuyos incisos se lee que “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”. En otras palabras, la Convención Constitucional tendrá un primer desafío consistente en redactar

sus propias reglas de funcionamiento, entre las cuales debieran contemplarse mecanismos de participación ciudadana que permitan a los diversos miembros de la sociedad civil allegar puntos de vista y antecedentes que los convencionales pudieran tener en cuenta al momento de redactar la propuesta de nueva Constitución.

Para esos efectos, debe tenerse presente que la crisis de representación que ha estado en el origen de varios movimientos constituyentes en el mundo y, en particular, en América Latina, ha despertado la necesidad de promover la democracia participativa sin excluir el modelo representativo clásico^{2 3}. Ello se ha evidenciado no solo en el texto de algunas constituciones contemporáneas como las de Colombia y Ecuador, sino que ha marcado el desarrollo de los diversos procesos constituyentes cuya debida legitimidad parece estar asociada a una activa participación de la sociedad civil en la definición de los contenidos de las nuevas cartas fundamentales⁴.

Como se apreciará en el análisis que sigue, la nueva concepción de una ciudadanía que amplía la definición del espacio público que nos concierne, así como la exigencia de una debida gobernanza al interior de nuestras sociedades, impone la exigencia de buscar nuevas formas de

1 La autora puede ser contactada a través de su correo electrónico, mpenat@uc.cl.

2 El modelo representativo clásico tuvo su origen en las ideas expresadas por el Abate Sieyès en su obra “¿Qué es el Tercer Estado?” (1789), donde señala que los miembros de una comunidad política se presentan demasiado numerosos y dispersos, sobre una superficie territorial en exceso extensa, para ejercer fácilmente por sí mismos su voluntad común. De allí que resulta necesario que confíen el ejercicio de su porción de voluntad nacional a algunos de ellos. Así, estos pasan a ejercer una voluntad común representativa que, en todo caso, no está exenta de límites.

3 La Corte Constitucional de Colombia ha expresado que la democracia participativa debe ser entendida como un complemento que enriquece, complementa y amplía la democracia representativa, pero que no pretende sustituirla ni eliminarla (Sentencia C-141/2010).

4 En el caso de la Constitución colombiana, se ha denominado “Agenda de Participación Ciudadana” al conjunto de mecanismos que favorecieron la participación de diversos sectores de la sociedad en la elaboración de la Carta Fundamental mediante la presentación de propuestas a la Asamblea Nacional Constituyente, a fin de que pudieran ser tenidas a la vista en los debates correspondientes. Para la presentación de estas propuestas se establecieron dos mecanismos institucionales previos a la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente: Mesas de Trabajo Regionales y Comisiones Preparatorias (Rojas et al., 2019).

legitimar las decisiones colectivas. Lo anterior, con mayor razón si lo que está de por medio es la definición del pacto fundamental de la convivencia que habrá de regir nuestro futuro y el de las nuevas generaciones.

De allí que, luego de revisar algunas cuestiones teóricas sobre la democracia participativa en las sociedades contemporáneas, volveremos la mirada hacia los mecanismos concretos que tienden a concretarla en los procesos constituyentes, según los aportes entregados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Concluiremos con algunas propuestas concretas a considerar en el Reglamento de la Convención Constitucional, que permitan canalizar los aportes de la sociedad civil en la elaboración de la nueva Carta Fundamental.

1. Participación ciudadana y democracia

En términos generales, la participación es uno de los elementos consustanciales de la democracia. De hecho, la Carta Democrática Interamericana de la OEA reconoce que, al menos, en nuestro continente: “El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza **con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía** en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional” (artículo 2)⁵.

En este mismo sentido, Antonella Attili Cardamone (2004, p. 131) ha expresado que “La democracia no sólo es una modalidad no violenta de canalización y regulación de los conflictos políticos, sino aparece como la fórmula política que legitima sólidamente a los gobiernos, ya que **sus reglas implican la participación de los ciudadanos en la definición del interés público y en la toma de decisiones políticas, y de este modo encuentra la aceptación y reconocimiento por parte de los gobernados**”⁶.

En un sentido similar, y desde el análisis de los procesos constituyentes, Silvia Bagni (2016, p. 127) –citando a

Allegretti– postula que la “democracia participativa” se caracteriza por “la implicación de todos los individuos de la sociedad en cuanto individuos (y por lo tanto no como miembros de una organización de cualquier naturaleza), independientemente de la titularidad de una situación subjetiva jurídicamente tutelada, en cada una de las fases del proceso decisional sobre políticas o intervenciones públicas”.

Así, aun cuando los Estados contemporáneos han optado por el modelo de democracia representativa basada en los postulados iniciales de Sieyès⁷, la participación directa de la ciudadanía en las decisiones colectivas ha ido cobrando significativa relevancia al punto que puede sostenerse que no solo es un modelo más de democracia, sino que un elemento definitorio de la misma.

En algunos casos, el modelo de democracia participativa ha sido expresamente recogido en la Carta Fundamental, como sucede en la Constitución de Colombia de 1991. En su preámbulo y en sus primeros artículos se indica que la participación es uno de los elementos básicos del modelo constitucional colombiano. La misma postura ha sido sostenida por su Corte Constitucional, la que, desde la sentencia C-180/1994, ha mantenido una constante línea de apoyo y promoción de la democracia participativa como herramienta para construir el país que el constituyente colombiano planteó (Ramírez Nárdiz, 2019).

En Ecuador, la participación ciudadana ha sido regulada en un capítulo especial de la Constitución del año 2008. En su artículo 95 leemos: “Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria”.

5 Énfasis agregado por la autora.

6 Énfasis agregado por la autora.

7 La tesis de la representación nacional de Sieyès se erige sobre la base de los siguientes postulados: a) La comunidad no se despoja en absoluto del derecho a manifestar su voluntad: solo delega su ejercicio a sus representantes; b) El cuerpo de delegados (o representantes) no tiene la plenitud de ese ejercicio, puesto que solo se le ha delegado una porción del poder total y c) Los delegados o representantes no pueden rebasar los límites del poder que les ha sido conferido (Sieyès, 1991, pp. 210-211). En este último sentido, es más fácil saber cuáles son esos límites si el poder del representante emana de un “mandato imperativo”, que equivale a un listado de instrucciones, a que ese poder emane de la representación propiamente tal que consiste en desentrañar permanentemente la voluntad de los representados.

En este contexto, visualizamos al menos tres factores que han contribuido a relevar la importancia de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones democráticas.

i. El desapego, desafección y crítica hacia la expresión tradicional de la democracia representativa concretada en la actividad de los parlamentos y de sus integrantes generados a través del sufragio popular

Es cuestión de analizar las estadísticas entregadas por las diversas encuestas públicas de opinión para comprobar este divorcio entre los representados y sus representantes, el cual erosiona, desde sus mismas bases, el valor de la confianza sobre el que se edifica la figura de la representación política⁸.

En cuanto a los factores que explican los altos niveles de desconfianza que hoy se observan en nuestras sociedades, ellos no solo deben atribuirse a aspectos personales de quienes nos representan, como serían sus vínculos con redes de corrupción. Existen, asimismo, factores sistémicos que han sido evidenciados por Rosanvallon (2006, pp. 225 y 226) quien apunta, en primer término, a los efectos vinculados a la “sociedad del riesgo”, descrita por Ulrich Beck, en el sentido que la evolución del mundo científico y tecnológico opera de forma de estructurar un modo de desconfianza social. En segundo lugar, influyen elementos macroeconómicos unidos a la emergencia de un mundo económicamente inestable constituido por una red de interacciones cada vez más abierta y compleja que ha favorecido la desconfianza en quienes deciden desde los poderes públicos. Por último, incluye factores sociológicos en cuanto a que las personas, en los espacios globalizados de hoy, muestran una confianza recíproca decreciente debido a que la gente ya no se conoce entre sí suficientemente.

Garrorena (2016, p. 149), por su parte, había advertido que: “(...) en ese obligado desdoblamiento de personalidad al que ahora se ven sometidos tanto el representante como las instituciones representativas (por una parte detentadores del poder; por otra parte, interventores del poder), la primera de ambas entidades acabe prevaleciendo sobre la segunda, no solo en el plano de

las identificaciones, sino también en el terreno de los cometidos institucionales u orgánicos: el diputado —ese es el riesgo— puede tender, a partir de ahora, a **auto-percibirse primordialmente como agente del poder**, con detrimento de otras dimensiones de su mandato; y, en las instituciones representativas, la función de fiscalización de los que gobiernan puede comenzar a ceder alarmantemente el sitio a la función de soporte de los que gobiernan”⁹.

De esta forma, constituidos los representantes en “agentes de poder” y desvinculados fuertemente de las necesidades reales de los representados, el lugar de estos tiende a ser reemplazado por los partidos políticos que, en su función de articular y agregar intereses en democracia, se desvinculan, por su parte, de los intereses de sus bases para concentrarse en la carrera frenética por el control del poder político.

En ese contexto, surge el ideal de una democracia “plena”, que no se quede en el aspecto formal de la democracia electoral, sino que propenda a la inclusión efectiva de todos los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones (Attili Cardamone, 2004, p. 134).

ii. La revalorización del rol de la sociedad civil —entendida en un sentido amplio como el no-Estado— frente a este como aparato regulador de la convivencia humana

La sociedad civil, entendida como el conjunto de vínculos propios de la sociabilidad humana que las personas constituyen en torno a intereses comunes, empezó a cobrar importancia ante el declive del modelo paternalista estatal, unido a la creciente importancia del concepto de gobernanza.

Alfred Stepan (1984, p. 4) es uno de los autores que ve en el Estado el aparato articulador de las relaciones que se producen tanto al interior de la sociedad civil, como entre esta y la sociedad política. Este tipo de visiones politológicas fueron contribuyendo significativamente a diferenciar el Estado de la sociedad civil.

Atendiendo lo anterior y enfatizando en la importancia de revalorar la sociedad civil, el profesor Cea Egaña (2009, p. 133) apunta que “(...) es débil el Estado que

8 La Encuesta Bicentenario 2016, de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Adimark, indicaba que un 81% de la muestra consultada se inclinó por sostener que sus ideas estaban “poco o nada” representadas en el Parlamento o Congreso frente al 13% que se inclinó por la opción “algo” y solo un 2% por la alternativa “mucho o bastante”. Negretto (2015) cita, por su parte, a Latinobarómetro, conforme a cuya medición la proporción de los chilenos que manifestaba tener mucha o bastante confianza en el Congreso y en los partidos políticos había bajado de un 43% a un 21%, y del 34% al 15%, respectivamente, entre 1995 y 2013.

9 Énfasis agregado por la autora.

carece de apoyo en y por la Sociedad Civil, debiendo para apuntalar su flaqueza recurrir a prácticas autoritarias de efímera pervivencia; y se torna igualmente frágil la Sociedad Civil en pugna con el Estado, carente de los incentivos que promuevan la iniciativa creadora en ella, o amenazada en la autonomía que le es intrínseca y sin cuyo despliegue seguro nadie puede inducirla a contribuir al bien colectivo. El desenlace de esta tensión es, inevitablemente, perjudicial para la democracia vivida de acuerdo con los valores, principios y normas de la Constitución. Todo lo contrario sucede cuando el Estado y la Sociedad Civil se reconocen como protagonistas de lo público en la época contemporánea, cooperando en la resolución de problemas acuciantes que, aislados, son incapaces de superar”.

A su turno, la noción de gobernanza ha venido a significar un nuevo entramado de relaciones entre el Estado y la sociedad civil que desafía la tradicional verticalidad en que estas se habían desenvuelto. Y no es que la gobernanza suponga el quiebre total de una relación de suyo asimétrica, sino que asume que el Estado necesita de la sociedad civil para identificar objetivos, adaptarse a sus redes y desarrollar, en fin, una relación de mutua colaboración que redunde en respuestas más eficaces y dotadas de creciente legitimidad (Turégano, 2010, p. 137).

iii. El nuevo sentido que ha ido cobrando la noción de ciudadanía y su rol en sociedades multiculturales como las que hoy nos caracterizan

El ciudadano de hoy ya no solo aparece como destinatario de las políticas públicas y del accionar de los servicios del Estado, sino que busca ser partícipe de las decisiones que, en definitiva, terminarán repercutiendo en su desenvolvimiento cotidiano¹⁰. Esta nueva mirada de la ciudadanía pudo apreciarse en las demandas e inquietudes que se hicieron patentes en el denominado “estallido social” de octubre del año 2019, que no solo estuvieron encaminadas a manifestar un profundo desacuerdo con determinadas políticas públicas vinculadas estrechamente al ejercicio de derechos sociales y económicos, sino que buscaron visibilizar los niveles de desigualdad e inequidad existentes en nuestra sociedad.

En este contexto, cobra sentido el cambio que ha experimentado la noción de ciudadanía asociada, originalmente, con un status de derechos conferido por el Estado

(Attili, 2004, p. 147) y que se traducía en la concurrencia, cada cierto período de tiempo, de los ciudadanos a las urnas para pronunciarse en elecciones o votaciones (referéndums). Ha resultado evidente que este tipo de participación ciudadana no fomentaba un vínculo activo y eficaz entre el ciudadano y el Estado. Al revés, solía incentivar fenómenos de apatía electoral, al sentir el ciudadano que su aporte se reducía a un voto infinitesimal incapaz de cambiar el derrotero de los asuntos colectivos.

La nueva noción de ciudadanía, en cambio, identifica al ciudadano como co-agente, co-partícipe y co-responsable de las políticas públicas. De alguna manera, el ciudadano contemporáneo se transforma en un *partner* del Estado que no abandona su rol regulador, pero se ve obligado a implementar políticas y decisiones públicas *con* los ciudadanos, a través de sus diversos canales de expresión. En su aspecto cultural, por otra parte, esta noción alude a la mantención y propagación de diferentes identidades culturales que reafirman el carácter esencialmente pluralista de la sociedad contemporánea (Peña, 1998, p. 218), lo que favorece la visibilidad de grupos o sectores tradicionalmente postergados.

De allí que esta nueva concepción de la ciudadanía pasa a ser el fundamento de sociedades más auténticamente participativas, al tiempo que se proyecta hacia una versión multilateral, como ha ocurrido en el seno de la Unión Europea (Pérez Luño, 2007, p. 281).

Es así como esta nueva mirada del ciudadano, que no lo reduce a ser únicamente el destinatario de las decisiones públicas, conlleva nuevas exigencias desde el punto de vista de su participación en los asuntos públicos. Estas se traducen en la necesidad de crear nuevos canales orgánicos de transmisión de las inquietudes ciudadanas reduciendo, de paso, el recurso a la vía violenta.

2. Participación ciudadana en los procesos constituyentes

Más específicamente, la idea de una participación ciudadana más intensa en los procesos constituyentes que se han llevado a cabo en diversas partes del mundo obedece, por una parte, a la deslegitimación progresiva de las élites políticas (Pisarello, 2014, p. 108), que no han sabido traducir las demandas ciudadanas y, por la otra, a momentos de intensa crisis política, social y

¹⁰ En el seminario “Un mejor Estado para la ciudadanía: Evidencia en Chile sobre la experiencia usuaria con los servicios públicos”, organizado por el Centro de Políticas Públicas UC en el año 2019, quedó claro que existe una estrecha identificación entre la modernización del Estado y la ciudadanía, que aspira a una gestión eficaz de los servicios públicos, que le dé sentido a la confianza pública.

económica que llevan a que el pueblo se reapropie del poder constituyente, precisamente, como consecuencia de la debacle del circuito institucional representativo (Bagni, 2016, p. 150).

Por su parte, el involucramiento activo de la ciudadanía en los procesos de reforma o sustitución de la Carta Fundamental tiende a favorecer:

- Una mayor legitimidad de las constituciones y un mayor compromiso ciudadano en la implementación de sus disposiciones.
- Una revalorización de la transparencia para realizar un efectivo *accountability* ciudadano.
- La primacía del interés general por sobre los intereses particulares o de grupos.
- La concreción de una democracia más auténtica donde las decisiones dejan de fundarse predominantemente en el modelo asimétrico liderado por el Estado, para ser reemplazado por otro modelo de carácter más horizontal y, por ende, más acorde a la gobernanza de nuestros días.

Para el PNUD (2015, p. 14), la participación ciudadana puede ser entendida como “un proceso amplio que contempla el involucramiento en los asuntos públicos o colectivos a nivel comunitario o nacional, en los diversos niveles de gobierno y la sociedad en su conjunto”. En relación con los procesos constituyentes, en particular, este organismo alude a “todas aquellas acciones, iniciativas y mecanismos a través de los cuales la ciudadanía interviene en el proceso de cambio constitucional”.

Según el mismo PNUD (2021, p. 26), entre 1979 y 2018 se identifican 29 procesos en 27 países que incluyeron espacios de participación ciudadana en casos de reemplazos o reformas constitucionales, regulados y/o promovidos por gobiernos o instituciones públicas.

Si, por un lado, la participación ciudadana en los procesos constituyentes solía estar reservada a un referéndum aprobatorio del proyecto constitucional elaborado en ejercicio del Poder Constituyente Derivado y, excepcionalmente, a la iniciativa popular para iniciar un procedimiento de reforma constitucional (como en Uruguay, antes de los años noventa), en tiempos de “constitucionalismo participativo” como los que hoy se viven, se observa una tendencia creciente a incorporar formas más directas de participación ciudadana en los procesos de reforma o cambio constitucional (PNUD 2015, p. 8),

como se explicará en lo que sigue. Más aún, “la participación ciudadana es un rasgo cada vez más relevante en los procesos de cambio constitucional, especialmente en las constituciones latinoamericanas de las últimas décadas” (Mlynarz, 2021).

En efecto, el análisis comparado ha identificado, al menos, cinco mecanismos a través de los cuales se concreta la participación ciudadana en los procesos constituyentes más recientes.

i. Los ciudadanos como iniciadores o convocantes del cambio constitucional

Este tipo de participación ciudadana tiene lugar en la etapa preliminar u originaria del proceso constituyente y se expresa en acciones o iniciativas como protestas callejeras, formación de movimientos sociales o campañas electorales, que instalan en la agenda nacional la necesidad del cambio constitucional. Si bien no suelen expresarse a través de los canales institucionales establecidos, lo que les resta carácter vinculante, la práctica ha demostrado que tienen importantes efectos políticos en cuanto gatillan los procesos de revisión constitucional.

Así, por ejemplo, se reconoce que el proceso que dio origen a la Constitución colombiana de 1991 estuvo claramente vinculado al movimiento estudiantil de universitarios bogotanos pertenecientes a universidades de élite que se movilizaron bajo el lema “Todavía podemos salvar a Colombia”, al cual siguió el proceso de la “Séptima Papeleta”, la elección de los delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente y la realización de la misma. Lo anterior no ha sido obstáculo para levantar críticas al proceso colombiano en base a la mutación que habría tenido el movimiento constituyente con la llegada de las fuerzas políticas tradicionales a la hora de elegir los delegados para la Asamblea, las fuerzas políticas que la conformaron y las alianzas establecidas en su interior, entre otros factores (Rojas et al. 2019, p. 1.046).

En Chile, el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución del 15 de noviembre de 2019, que dio pie a la reforma constitucional de la Ley N° 21.200 y que ha posibilitado que esté próxima a instalarse una Convención Constitucional íntegramente elegida por la ciudadanía, invoca expresamente, entre las causas de esta salida institucional, la “movilización de la ciudadanía” que se había apreciado con particular intensidad después del alza de las tarifas del Metro a partir del 18 de octubre de ese mismo año.

ii. Participación de los ciudadanos en procesos electorales para definir la necesidad de una nueva Constitución y del mecanismo a utilizar para ese efecto

Chile, después del 25 de octubre del año 2020, se une a aquellos Estados en los cuales se ha convocado a la ciudadanía a las urnas para que, a través de un referéndum, decida sobre las alternativas que se le presentan. El amplio apoyo obtenido por la opción “Apruebo” una nueva Constitución y la preferencia por una Convención Constitucional integrada exclusivamente por miembros elegidos popularmente¹¹, ha abierto el camino para la elección de los convencionales constituyentes recientemente verificada, junto con la de alcaldes, concejales y gobernadores regionales (artículo 140, inciso final, de la Constitución).

En el caso colombiano, del movimiento liderado por estudiantes universitarios de Bogotá surgió una campaña conocida como la “Séptima Papeleta”, dirigida a promover un proceso constituyente que se desarrolló al margen de las previsiones constitucionales y de la legislación electoral. Proponía que en las elecciones legislativas y municipales de 1990 se pudiera depositar una papeleta extra a favor o en contra de la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Al final, se contaron más de dos millones de votos a favor de la propuesta. El éxito de la iniciativa llevó al presidente Virgilio Barco a ordenar, a través de un decreto ley, que en las elecciones presidenciales celebradas el mismo año se contabilizaran los votos a favor de la convocatoria. La Corte Constitucional de Colombia declaró la constitucionalidad del referido decreto ley y, al final, se contabilizaron cinco millones de votos en favor de la convocatoria a una Asamblea Constituyente, sobre un universo electoral de seis millones de votantes (Pisarello, 2014, p. 110).

iii. Participación de los ciudadanos en la elección de los miembros que van a integrar el órgano destinado a elaborar una nueva Constitución, el que puede ser una asamblea constituyente en sentido estricto (integradamente electa), o un mecanismo distinto

Mientras que los chilenos nos acabamos de pronunciar sobre las 155 personas que integrarán la Convención Constitucional decidida en el referéndum del 25 de

octubre de 2020, no todos los países han tenido una experiencia exitosa en esta modalidad de participación ciudadana para la elección íntegra de representantes en sus procesos constituyentes.

Así, la elaboración de la Constitución de Marruecos de 2011 ha sido destacada por la literatura como un ejemplo de constitucionalismo participativo (Bagni 2016, p. 137), aun cuando, como consecuencia del movimiento del 20 de febrero del año anterior -que siguió los pasos de la “Primavera Árabe” en Egipto, Túnez, Siria y Yemen- comenzó con el trabajo desarrollado por una Comisión Consultiva, de 19 miembros, nombrados íntegramente por el Rey Mohamed VI, de los cuales 12 eran profesores universitarios de Derecho y, los demás, exponentes destacados del escenario político y administrativo del país (magistrados, administradores, etc.). Es decir, aunque el proceso constituyente también tuvo su origen último en los movimientos sociales, la población marroquí no participó directamente en la conformación del órgano que habría de redactar la nueva Carta Fundamental.

En Islandia, por su parte, en el año 2010, se convocó a elecciones para elegir a las 25 personas que conformarían la Asamblea Constitucional cuyo objeto era elaborar un proyecto de nueva Constitución. Sin embargo, esta convocatoria registró un bajísimo porcentaje de participación electoral (37%), a lo que se añadió que la votación fue impugnada ante la Corte Suprema, aduciendo que no se habían respetado algunos detalles técnicos, lo que condujo finalmente a su nulidad. El gobierno islandés descartó, entonces, la creación de la Asamblea Constitucional y la sustituyó por un Consejo Constitucional integrado por los mismos 25 miembros que habían resultado electos y con el mismo mandato original de la Asamblea (Bagni, 2016, p. 132).

iv. Participación de los ciudadanos a través de mecanismos consultivos o deliberativos que pueden tener lugar de manera previa o paralela al funcionamiento del mecanismo escogido para la elaboración del texto constitucional

El análisis comparado muestra que pueden utilizarse diversas modalidades de participación de la ciudadanía respecto a las materias a abordar en el proceso consti-

11 La alternativa planteada por la reforma constitucional de 2019 comprendía una primera opción consistente en elegir una Convención Mixta Constitucional integrada por 172 miembros, de los cuales 86 debían ser ciudadanos electos especialmente para estos efectos y los otros 86 corresponderían a parlamentarios elegidos por el Congreso Pleno (Art. 139 de la Constitución). La segunda opción se expresaba en elegir una Convención Constitucional integrada totalmente por miembros electos por la ciudadanía, en votación directa, hasta conformar 155 y en base a la distribución territorial por distritos electorales que se utiliza para la elección de los diputados (Arts. 140 y 141 de la Constitución).

tuyente, como mesas redondas de discusión de temas constitucionales, realización de asambleas territoriales o foros nacionales para discutir el texto constitucional, consultas ciudadanas y, también, la elaboración de informes y/u observaciones por parte de diferentes organizaciones de la sociedad civil, movimientos políticos e, incluso, instituciones gubernamentales, que son enviadas al órgano encargado de redactarlo.

Normalmente, estas opiniones ciudadanas no tienen efecto vinculante frente a la Asamblea o Convención Constitucional, lo que lleva a advertir sobre los efectos frustrantes o el desencanto que pueden producir estas formas de participación cuando, al menos, no existe una retroalimentación hacia quienes las presentaron.

En el caso de Islandia, y en forma previa a la instalación del Consejo Constitucional, se organizó un Foro Nacional, que reunió a 950 ciudadanos escogidos al azar de la base contenida en el Registro Civil y por sorteo. Utilizando un método propio de la forma de trabajo de las compañías u organizaciones modernas se extrajeron conceptos claves para la nueva Constitución, como los valores que definían a la sociedad islandesa. La convocatoria al Foro Nacional fue preparada por un Comité Constitucional de siete miembros que, además, tuvo la tarea de proporcionar al Consejo la documentación básica a tener en cuenta en el proceso de elaboración de la nueva Carta. De hecho, cuando se constituyó el día 6 de abril de 2011, el Consejo Constitucional inició su trabajo con el informe de 700 páginas preparado por el Comité Constitucional basándose en los trabajos del Foro Nacional de 2010. Entre las reglas procedimentales que aprobó el Consejo, se incluyó el uso de nuevas tecnologías, una extensa publicidad a través de redes sociales y de los medios de comunicación social y una apertura de los trabajos a la participación popular. Cada jueves se desarrollaban sesiones públicas, transmitidas en directo por la página de Facebook del Consejo, en las que se discutían los avances de los respectivos grupos de trabajo (Bagni, 2016, p. 132).

A todo este proceso participativo en Islandia se le denominó *crowdsourcing* (Bagni, 2016, p. 125), que es una metodología destinada a optimizar el trabajo de las organizaciones y empresas, externalizando parte de sus labores para que puedan ser asumidas por un amplio grupo de personas a través del uso de modernas tecnologías de información.

Por otro lado, el desarrollo del proceso constituyente en

Marruecos da cuenta de que se escuchó, en encuentros públicos y grabados en video, a 32 partidos políticos (incluyendo a los que no tenían representación parlamentaria), a cinco sindicatos y a varios grupos de interés, como empresarios y jóvenes, llegando a recoger 280 memorias de privados y asociaciones (Bagni, 2016, p.138).

En México, el proceso participativo que rodeó la reforma constitucional del año 2016 incluyó cuestionarios individuales, 55 encuentros locales, solicitudes a través de un sitio web habilitado y 602 propuestas que se dirigieron al Instituto Electoral de ese país. El grupo de redacción respondió a aquellas peticiones levantadas a través de la página *change.org* en caso que contaran con más de cinco mil firmas (PNUD, 2021, p. 29).

v. Participación de los ciudadanos en la aprobación del nuevo texto constitucional

El Informe del PNUD del año 2015, al que ya se ha hecho referencia, considera que esta forma de participación ciudadana en los procesos constituyentes es un espacio de relevancia en la medida que constituye un mecanismo de control ciudadano (*accountability*) sobre aquellos a quienes se les otorgó el mandato de ejercer el poder constituyente. No obstante, considera que este tipo de participación “no es sustitutivo de la deliberación pública que otros mecanismos pueden fomentar de mejor manera ya que no permite una incidencia en el contenido del texto constitucional” (PNUD, 2015, p. 17).

Roberto Gargarella (2020, p. 15) ha levantado una crítica importante sobre estos denominados “plebiscitos de salida” al sostener que “tenden a someter a la población a una inaceptable ‘extorsión democrática’”. Ello, en la medida que el votante solo puede aprobar el “paquete cerrado” que se le propone, de forma que “para aprobar aquello que más ansiaba, ese votante quedaba ‘extorsionado’ a aceptar lo que más rechazaba”.

En realidad, si el proceso de elaboración de la nueva Constitución logra ser realmente participativo, los riesgos descritos previamente debieran aminorarse.

Como corolario de lo expresado y, al decir de Negretto (2015), hoy está claro que la participación de los ciudadanos en un proceso constituyente no se agota en la selección y conformación de un órgano representativo encargado de adoptar la nueva Constitución. Es posible pensar en otros mecanismos que tengan lugar antes de que se elabore el proyecto respectivo, como es el caso de los cabildos abiertos, los foros participativos o las comi-

siones constitucionales que llevan a cabo consultas por medio de audiencias, encuestas u otros medios. También deben considerarse procesos de participación popular durante la elaboración del proyecto de nueva Constitución por medio de la presentación de propuestas provenientes de la sociedad civil.

En este sentido, en Ecuador, el Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente, del 12 de diciembre de 2007, contempló la promoción de la participación ciudadana como una de las funciones del presidente de la Asamblea (artículo 7.15). Al mismo tiempo incluyó un capítulo especial denominado “De la iniciativa para presentar las propuestas constituyentes”, en cuyo artículo 23 se establecía que: “Los y las asambleístas, los movimientos sociales, las organizaciones de emigrantes, sindicales, indígenas, étnicas, clasistas, cívicas, gremiales y de la sociedad civil, las diferentes instituciones y órganos del Estado y cualquier persona natural o jurídica, individual o colectivamente, podrán presentar sus propuestas ante la Asamblea Constituyente”.

Puede sostenerse, entonces, que la idea del “constitucionalismo participativo”, como parámetro y como método para la revisión total de una Constitución, se encuentra estrechamente unida al desarrollo de las nuevas tecnologías de la información como lo releva el caso de Islandia antes descrito, y lo evidencia el estudio realizado por Silvia Bagni (2016) respecto de varios procesos constituyentes, especialmente en Europa y África. El establecimiento de canales institucionalizados de participación ciudadana durante el desarrollo de un proceso constituyente juega un rol complementario de la participación ciudadana que lleva a la conformación del órgano que lo llevará a cabo.

Como ha señalado la OCDE (Mlynarz, 2021), en contextos democráticos, el involucramiento activo de los ciudadanos robustece los procesos constituyentes, dotándolos de mayor legitimidad, transparencia y eficiencia. De allí que los mecanismos de participación que se establezcan en estos procesos debieran considerar estándares como la incidencia en el proceso de toma de decisiones; la inclusión y representatividad de actores e intereses; la transparencia y el acceso a la información; y la generación y colaboración de alianzas.

Cabe recordar aquí el carácter inevitable de los desacuerdos, tal y como lo expone Waldron (2005, p. 325), pues de cara a un proceso constituyente el desafío parece ser “Que existen problemas comunes que vale la pena que sean resueltos por todos conjuntamente a pesar de

los puntos de vista divergentes con respecto de cuál debe ser la solución. Y deben articular esta idea compartida a través de su apoyo a mecanismos de decisión colectiva que les permitan extraer de sus desacuerdos un único curso de acción que acepten como vinculante para todos”.

En este contexto, resulta necesario evitar que la Convención Constitucional sea “capturada” por los partidos políticos que pueden trasladar, a su seno, las mismas interpretaciones hegemónicas de los intereses ciudadanos que fueron debilitando el modelo de democracia representativa vivida hasta ahora. No se trata de negar el rol insustituible que cumplen los partidos políticos en democracia, sino que de admitir que existen otras formas en que los ciudadanos desean canalizar sus intereses y demandas sin caer en los extremos del clientelismo o de las conductas antisistémicas.

De allí la importancia de regular canales de participación ciudadana, formales, transparentes y equitativos, que contribuyan a reforzar la labor de los constituyentes, transformándose en aportes reales a su trabajo y no en meros testimonios incorporados a la historia de gestación de la nueva Carta.

3. Propuestas concretas de participación ciudadana para el trabajo de la Convención Constitucional en Chile

A continuación se incluyen algunas propuestas que podrían ser recogidas por la Convención Constitucional a fin de materializar la necesidad de que su labor obedezca a la lógica del constitucionalismo participativo descrito en este artículo, dotando, a la vez, al proyecto de nueva Constitución de la mayor legitimidad posible.

- i. Mientras se elabora el Reglamento de la Convención Constitucional, convocar a un Foro Nacional de 1.000 ciudadanos, escogidos por sorteo por el Servicio Electoral (Servel), teniendo como base el padrón electoral vigente, para que indiquen los **15 contenidos temáticos imprescindibles que debieran incluirse en la nueva Constitución y su respectivo fundamento**. El cuestionario respectivo debe ser lo suficientemente abierto para que los electores sorteados no se sientan presionados de ninguna manera. Las respuestas debieran ser hechas llegar por el Servel a la Convención Constitucional una vez que esta se instale conforme a lo previsto en el artículo 133 de la Constitución. Esta

consulta ciudadana preliminar debiera verificarse, idealmente, en el plazo de tres semanas desde que tenga lugar la elección de los convencionales constituyentes y mientras está pendiente el proceso de escrutinios y proclamación de los candidatos electos. Esta idea sigue el modelo de Islandia donde se convocó a un foro similar previo a la instalación del Consejo Constitucional.

- ii. El resultado del cuestionario aludido precedentemente debiera ser procesado por la Secretaría Técnica de la Convención Constitucional en cuanto se constituya, y entregado a los convencionales constituyentes en un cuadro ordenado en base a las mayores preferencias temáticas. A dicho cuadro debe agregarse, en una columna comparativa, las coincidencias que surjan con los resultados del proceso de cabildos liderado por el Consejo Ciudadano de Observadores durante el año 2017 bajo el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet.
- iii. **Programar, a lo menos, una audiencia pública, en la capital de cada región del país, anunciada con la debida anticipación, para recoger necesidades e inquietudes relacionadas con la respectiva región.** Dicha audiencia debe ser encabezada por los convencionales constituyentes que integren aquellas comisiones temáticas más relacionadas con la definición de la forma de Estado y las bases del presupuesto público en la nueva Constitución. Se puede tener en cuenta aquí que, en la gestación de la Constitución de Túnez entre los años 2011 al 2014, se llevaron a cabo diálogos entre el Congreso Constitucional, organizaciones de la sociedad civil y participantes del mundo universitario, con apoyo de organismos internacionales como el PNUD, en 24 gobernaciones de ese país (PNUD, 2021, p. 29).
- iv. **Programar audiencias públicas, una vez cada 15 días, para recibir a los grupos de interés o sectores de la sociedad civil que estimen necesario hacer valer su mirada sobre los contenidos de la nueva Constitución.** En estas audiencias públicas deben encontrarse presentes, al menos, tres miembros de cada comisión interna de trabajo de la Convención Constitucional junto a los representantes de la Secretaría Técnica, quienes deberán ir dejando el registro correspondiente para distribuir la minuta a todos los convencionales constituyentes en forma posterior. Esta propuesta se basa en el modelo ya aludido del proceso constituyente desarrollado en

Túnez, entre los años 2011 al 2014, donde distintos comités de la Asamblea Nacional Constitucional se reunieron con representantes de la sociedad civil. En Ecuador, por su parte, en el proceso que dio origen a la Constitución de Montecristi (2008) se implementaron foros y mesas territoriales y se recibieron informes de la sociedad civil creándose una Unidad de Participación Social para recoger, sistematizar y hacer llegar a cada mesa las propuestas provenientes de la ciudadanía (PNUD, 2021, p.28).

- v. **Crear un espacio de difusión de la Convención Constitucional a través de una página web que siga lineamientos de transparencia activa y pasiva, así como en redes sociales con un doble objetivo: difundir aspectos de su trabajo** (audiencias públicas, capítulos de la Constitución en debate, visitas de expertos) **y recibir, al mismo tiempo, propuestas de redacción o ideas a ser consideradas en el futuro texto constitucional cuyo destino también debe ser difundido** (se estimó materia de ley, se derivó para consideración de una de las comisiones temáticas, etc.). Cabe tener en cuenta, en este caso, que para la reforma constitucional implementada en México en el año 2016, la ciudadanía pudo hacer comentarios al borrador de la Constitución y publicar ensayos a través del sistema PubPub (una plataforma de publicación abierta similar a Google Docs). A su vez, los comentarios de los usuarios y las ediciones se registraron en un panel lateral con enlaces a la parte del texto referida. Otra pantalla registraba cada cambio, de modo que todos podían rastrear las sugerencias que se habían realizado al texto. Las personas también podían votar si aprobaban o rechazaban los comentarios que se iban haciendo al borrador (PNUD, 2021, p. 29).
- vi. **Contar con un canal de TV –o aliarse con los canales de la Cámara de Diputados y/o del Senado– para difundir los debates del pleno de la Convención Constitucional,** a menos que corresponda su reserva por alguna de las causales establecidas en el artículo 8° de la Constitución. En este sentido, seguimos nuevamente el modelo del proceso constituyente tunecino que contó con una difusión permanente de los debates de la Asamblea Nacional Constituyente no solo por la televisión, sino que también por las emisoras de radio, así como el proceso islandés que transmitió sus sesiones por redes sociales (PNUD, 2021, pp. 28 y 29).

Conclusiones

Una Convención Constitucional que se funde exclusivamente en las ideas y puntos de vista de quienes han sido elegidos para redactar la propuesta de nueva Carta corre el riesgo de ignorar aspectos esenciales del sentir ciudadano. Ello, con mayor razón al estar siempre abierto el riesgo de que la Convención sea monopolizada por los partidos políticos que, hasta ahora, no han podido recoger dicho sentir adecuadamente, como quedó demostrado, por lo demás, en el estallido social de octubre de 2019. En consecuencia, una activa participación ciudadana, propia de un constitucionalismo participativo, en la elaboración —y no solo en la aprobación— de la nueva Constitución se torna una exigencia de legitimidad tanto del proceso mismo como de su producto final, que es el nuevo marco de convivencia que regirá nuestro destino y el de las futuras generaciones de aquí en adelante.

De allí la necesidad de que el Reglamento de la Convención Constitucional contemple formas de canalizar las inquietudes de la ciudadanía, enriqueciendo el trabajo de los convencionales constituyentes y sin reducir su participación exclusivamente al denominado “plebiscito de salida” que exigirá pronunciarse sobre la propuesta elaborada por la Convención. Es claro que reducir la participación de la ciudadanía solo a esta última fase impactará, inevitablemente, en la legitimidad de que pueda gozar el nuevo texto, además de dar cabida a los temores expresados por el profesor Roberto Gargarella y que han sido expuestos en este artículo.

Un punto que también resulta trascendente es que las formas de participación ciudadana que se implementen para apoyar el trabajo de la Convención Constitucional no pueden descuidar la debida retroalimentación a los ciudadanos respecto de sus aportes. En efecto, la falta de respuesta a las propuestas efectuadas por los distintos sectores de la sociedad civil puede favorecer el rechazo al proyecto de nueva Constitución o, al menos, generar grados inconvenientes de frustración si se piensa que los mecanismos participativos implementados han sido solo arreglos “cosméticos” para disfrazar la decisión completamente “cerrada” de los convencionales constituyentes respecto del contenido de la nueva Constitución.

Concluimos este análisis relevando el rol que está llamada a jugar la Secretaría Técnica de la Convención Constitucional para que, sobre la base del marco general que se defina en el Reglamento de la misma, sea la encargada de ir articulando las propuestas provenientes de la ciudadanía, al tiempo que de ir proveyendo su sistematización y debido registro en la historia de este proceso. Determinar los alcances del rol de esta Secretaría resulta, en fin, imprescindible para que asegure el espacio y el tiempo necesarios para la esencia del mandato que le ha conferido la ciudadanía a los convencionales constituyentes, que no es otro que la deliberación profundamente democrática en torno al contenido del futuro texto constitucional.

Referencias

- Attili Cardamone, A.**, 2004. Ciudadanía, sociedad civil y la redefinición de los espacios públicos. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 126, octubre-diciembre, Madrid.
- Bagni, S.**, 2016. *Justicia constitucional y procesos constituyentes*. Editorial Olejnik: Santiago.
- Cea Egaña, J.L.**, 2009. *La sociedad civil en el progreso de Chile. Cuadernos del Tribunal Constitucional*, N° 41, Santiago.
- Gargarella, R.**, 2020. *Diez puntos sobre el cambio constitucional en Chile*. Coyuntura, Buenos Aires.
- Garrorena Morales, A.**, 2015. *Escritos sobre la Democracia. La democracia y la crisis de la democracia representativa*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Mlynarz, D.**, 2021. *Urgente: participación ciudadana en la Convención Constitucional*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2021/04/04/urgente-participacion-ciudadana-en-la-convencion-constitucional/>
- Negretto, G. R.**, 2015. Procesos constituyentes y refundación democrática. El caso de Chile en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 35, N° 1, Santiago.
- Peña Torres, M.**, 1998. Nuevos desafíos derivados de la ciudadanía. *Revista Chilena de Derecho*, Número Especial, Santiago.
- Pérez Luño, E. A.**, 2007. La ciudadanía en las sociedades multiculturales. En: Alfonso de Julios-Capuzano (editor). *Ciudadanía y derecho en la era de la globalización*. Editorial Dykinson: Madrid.
- Pisarello, G.**, 2014. *Procesos Constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*. Editorial Trotta: Madrid.
- PNUD**, 2015. *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis de la experiencia comparada*, Santiago.
- PNUD**, 2021. *Participación ciudadana en la Convención Constitucional: Experiencia internacional, estándares y recomendaciones*, Santiago.
- Ramírez Nárdiz, A.**, 2019. Análisis de la democracia participativa colombiana. A propósito del plebiscito por la paz de 2016. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115, Madrid.
- Rojas, M., Bocanument, M., Restrepo, O. y Molina, C. M.**, 2019. La participación ciudadana en el proceso constituyente de Colombia de 1991. El derecho a la educación. *Revista Electrónica de Historia Constitucional* N° 20, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España.
- Rosanvallon, P.**, 2006. Democracia y desconfianza. *Revista de Estudios Políticos*, N° 134, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Sieyès, E. J.**, 1991. *¿Qué es el Tercer Estado?* Editorial Espasa Calpe, Colección Austral: Madrid.
- Stepan, A.**, 1988. *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*. Princeton University Press: Princeton, New Jersey.
- Waldron, J.**, 2005. *Derecho y desacuerdos*. Ediciones Jurídicas y Sociales Marcial Pons: Madrid.

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Peña, M. 2021. Mecanismos de participación ciudadana en la Convención Constitucional. *Temas de la Agenda Pública*, 16(141), 1-11. Centro de Políticas Públicas UC.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE