



Pontificia Universidad Católica de Chile  
Escuela de Gobierno  
Profesor Rodrigo Valdés  
Diciembre 2020

## **Actividad Final de Grado para optar al grado de Magíster en Políticas Públicas**

### **Participación ciudadana en el proceso constituyente**

Propuesta para el reglamento de la convención constitucional

**Josefina Amenábar**

#### **Resumen ejecutivo**

Chile atraviesa una crisis en su sistema democrático caracterizado por la incapacidad institucional de dar respuesta a los intereses y demandas ciudadanas, lo que se logra ver en la profundización de los niveles de desafección política y el aumento de las manifestaciones sociales en la última década. Esto se puede deber a tres problemas institucionales: (1) a los enclaves constitucionales -quórum supramayoritarios, alto poder de veto del tribunal constitucional y el presidente- que impiden la capacidad de representación tanto al gobierno como el poder legislativo; (2) al largo periodo del sistema electoral binominal que generó una desalineación con las preferencias sociales debido a que promovía una lenta renovación de la élite política; y por último, (3) a los escasos mecanismos de participación efectivos. Los ciudadanos demandan ser escuchados y que su opinión sea tomada en cuenta en la toma de decisiones.

Por esto que es relevante que el proceso de redacción de la nueva constitución posea espacios de participación incidentes que permitan que la nueva carta fundamental refleje fielmente los valores, aspiraciones y símbolos compartidos por toda la sociedad chilena. De esta forma se responde de mejor manera al principio de soberanía popular y se profundizan los niveles democráticos actuales y futuros. Se logra una mayor legitimidad de la carta fundamental y, como consecuencia, de las instituciones emanadas de esta, lo que podría derivar en una mayor estabilidad institucional y desarrollo. Por último, es una oportunidad única para para superar -y no profundizar- la actual crisis política y social, y fortalecer nuestro sistema democrático.

Ahora bien, la participación posee riesgos y desafíos, ya que su éxito depende de la capacidad administrativa de los estados, los recursos disponibles para su realización, el cumplimiento de las expectativas ciudadanas y que los espacios no sean capturados por

grupos de interés. Para evitar estos riesgos el proceso participativo debe, simultáneamente, gozar de un compromiso genuino de los encargados de redactar la constitución de incluir la voluntad popular, contar con altos niveles de transparencia, contener un plan de educación cívica, incluir diversos mecanismos de participación que sean inclusivos, incidentes y oportunos, y por último una institucionalidad que garantice un proceso de participación objetivo y pertinente al contexto, los recursos y el tiempo disponible.

A partir de lo anterior y la experiencia de participación en los “Diálogos Ciudadanos” del proyecto de reforma constitucional del año 2017, este trabajo realiza una propuesta de participación para la convención constitucional. Los mecanismos de participación contemplan: audiencias públicas, iniciativas populares y encuentros locales, comunales, temáticos y a grupos marginados. En términos de transparencia se propone que la convención se atenga a las leyes de transparencia, probidad y lobby vigentes, así como también que lleve un completo registro de las sesiones de comisiones y plenos, y efectúe informes de rendición de cuentas, los que se socializarán en encuentros mensuales con este propósito. Por último, en términos de institucionalidad, se propone crear una división técnica de participación que gestione las instancias de participación y coordine el trabajo de las instituciones externas, las que, a su vez, se aglutinarán en dos: el Órgano de Educación Cívica y Participación, compuesto por universidades, que coordinara las instancias de educación cívica y los encuentros públicos, y el Órgano de Control Ciudadano, compuesto por organizaciones de la sociedad civil con el fin de supervisar el proceso participativo.

La implementación de la propuesta consta de dos etapas. La primera contempla solo encuentros públicos con el fin de identificar los principales temas que la ciudadanía considera que la constitución debiese tratar y las principales posiciones sobre estos. Durante esta etapa la principal función de los constituyentes será asistir a estos encuentros y definir las líneas estratégicas que tratarán durante la convención. En la segunda etapa se integran los demás mecanismos. En este periodo la convención definirá las principales propuestas que luego se votarán en el pleno y tratará los temas divisorios hasta finalizar la escritura de la carta fundamental.

Finalmente se realiza un análisis de los resultados esperados de la propuesta y su viabilidad política, concluyendo con las principales recomendaciones a cualquier propuesta que tenga como objetivo promover el debate público y la participación ciudadana durante el proceso.

Este trabajo intenta aportar al actual debate nacional, ya que son escasos los documentos que sistematizan las principales conclusiones de la literatura y realizan propuestas concretas para integrar la participación ciudadana durante el proceso constitucional chileno.

## ÍNDICE

1. Introducción
2. Antecedentes
  - 2.1 Diagnóstico
  - 2.2 Justificación
  - 2.3 Dimensiones claves y experiencia internacional
    - 2.3.1 Riesgos y desafíos de la participación
    - 2.3.2 Condiciones habilitantes para la participación
    - 2.3.3 Mecanismos de participación
    - 2.3.4 Buena gestión
    - 2.3.5 Medios de comunicación y sociedad civil
  - 2.4 Experiencias nacionales de participación ciudadana en cambios constitucionales
3. Propuesta de política pública
  - 3.1. Objetivos
  - 3.2. Componentes
    - 3.2.1. Elementos internos de la convención
    - 3.2.2. Elementos externos de la convención
  - 3.3 Implementación
    - 3.3.1 Elementos y fases de la convención
    - 3.3.2 Fases de la participación
- 4 Efectividad y viabilidad política
  - 4.1 Efectividad
  - 4.2 Actores y priorización
- 5 Conclusiones

## **1. INTRODUCCIÓN**

El 18 de octubre del año 2019 marcó la historia de Chile. A partir de ese día la agenda pública sólo abordaba las masivas manifestaciones a lo largo del país, los actos de violencia presentes en ellas y las graves violaciones de los derechos humanos por parte de las fuerzas policiales. A diferencia de movimientos sociales anteriores, no había claridad sobre las demandas, eran múltiples, ni tampoco dirigentes para poder negociar. En este contexto las autoridades fueron fuertemente apeladas y desafiadas para dar soluciones a la crisis que afectaba todas las esferas públicas y privadas.

Uno de los actos políticos que marcó fuertemente el periodo fue el “Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución”, en el cual participaron representantes de casi todos los partidos políticos del país. Este acuerdo dibujaba la ruta para la creación de una nueva constitución, demanda presente desde el retorno a la democracia. El primer paso se llevó a cabo el pasado 25 de octubre, donde la ciudadanía, a través de un plebiscito nacional, aprobó, con una participación histórica y una amplia mayoría, este cambio constitucional y que los encargados de escribir la nueva carta fundamental fuesen elegidos en su totalidad a través de una elección para conformar una convención constitucional.

El presente informe busca justificar la necesidad de que el actual proceso constitucional sea ampliamente participativo y proponer elementos que debiesen ser incluidos en el reglamento de la próxima convención constitucional para cumplir con este propósito.

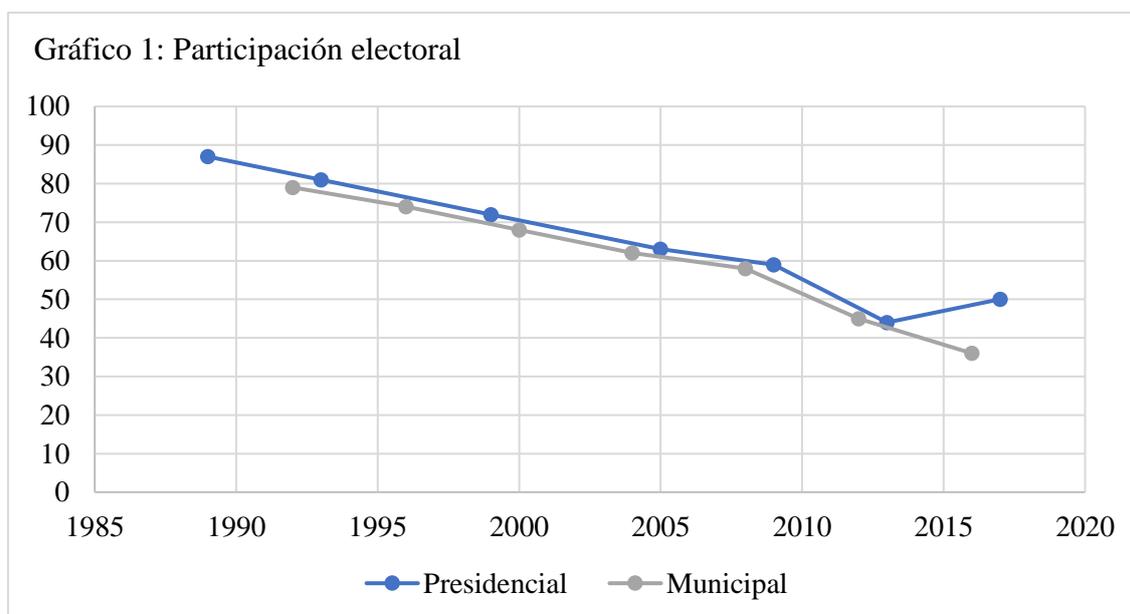
Si bien este es un debate que ha estado presente en las últimas semanas, son pocos los documentos formales que han realizado propuestas concretas para integrar la participación ciudadana en el proceso. El único informe en esta línea es el realizado por Gonzalo Delamaza quien propone mecanismos de participación específicos y un marco institucional para llevarlos a cabo. El presente documento aporta a este debate, ya que realiza un análisis del contexto chileno y la experiencia internacional para entregar una propuesta más detallada sobre la temática y analiza su implementación y viabilidad política.

El documento se ordena de la siguiente manera: primero se expondrá un diagnóstico que problematiza la situación institucional y política en la que se encuentra el país y cómo se justifica la necesidad de que el proceso constitucional sea participativo. En segundo lugar, se presentarán, a partir de la experiencia internacional, las dimensiones claves que debiesen ser abordadas para que la participación sea exitosa. Luego, se mostrará una propuesta de participación ciudadana en el contexto chileno y su implementación. En cuarto lugar, se realizará un análisis de los resultados esperados y la viabilidad política de la propuesta. Finalmente, se expondrán las principales conclusiones.

## 2. ANTECEDENTES

### 2.1. DIAGNÓSTICO

Desde el retorno a la democracia, Chile se ha caracterizado por tener un sistema político estable (Nolte, 2003; PNUD, 2016). Sin embargo, mientras ha tenido éxito en la institucionalización horizontal de la democracia, es decir, en cuanto a su relación y cooperación entre los poderes del Estado, ha sido insuficiente en su institucionalización vertical, lo que refiere a su capacidad de representar los intereses y demandas de los ciudadanos (Nolte, 2003; Luna 2016). Esto, ha profundizado los niveles de desafección política. Ha habido un persistente y significativo declive de la participación electoral, al mismo tiempo que aumenta la desconfianza en instituciones como partidos políticos, congreso, tribunales de justicia, Carabineros y Fuerzas Armadas. Por otro lado, los ciudadanos consideran que el sistema político beneficia a la élite política y económica y que sus opiniones no son consideradas<sup>1</sup> (PNUD, 2019).

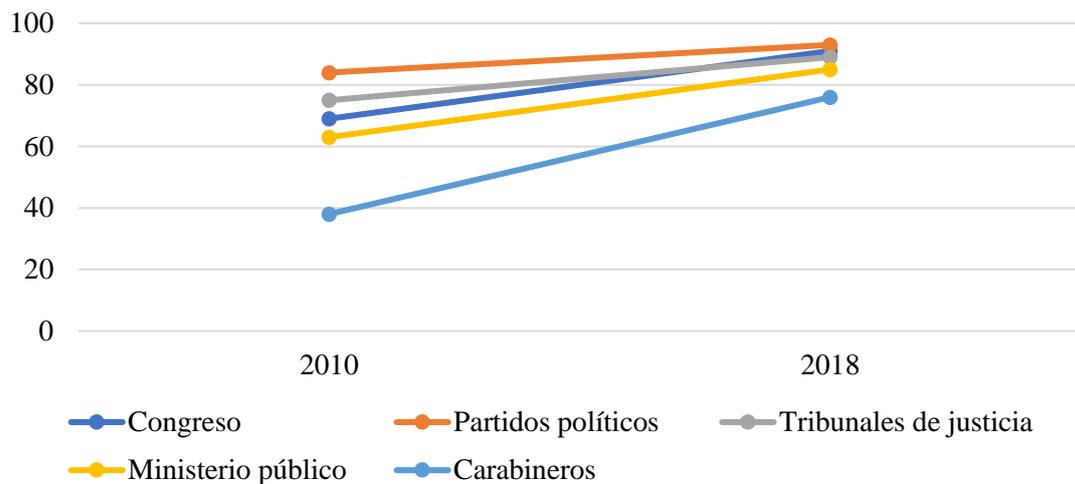


Fuente: Elaboración propia a partir de datos Servel.

\*Para las elecciones presidenciales se consideró la participación en las segundas vueltas.

<sup>1</sup> El Índice de Percepción de la Democracia de Dalia Research del presente año muestra que, si bien el 73% considera que la democracia es importante, solo el 42% cree que Chile es un país democrático y el 72% sostiene que el gobierno sirve a los intereses de una pequeña minoría. En la misma línea, las investigaciones del PNUD (2016, 2017 y 2019) muestran que los ciudadanos responsabilizan especialmente a la elite económica y política por los niveles de desigualdad en el país, y declaran tener pocas oportunidades para participar, ser escuchados y que su opinión sea considerada en los distintos niveles de toma de decisiones y gobierno.

Gráfico 2: Desconfianza institucional



Fuente: Elaboración propia a partir de datos PNUD.

\*Se entiende por desconfianza la poca confianza o nada de confianza.

Paralelamente, desde el 2006 cada vez más personas participan en acciones políticas fuera de la política institucional y ha aumentado la aceptación de acciones de carácter disruptivo (PNUD, 2019; Luna 2016). Esto se observa en los diferentes movimientos sociales en los últimos años, como la “revolución pingüina” el 2006, el movimiento estudiantil el 2011, la masividad que ha alcanzado el movimiento feminista y LGTBIQ+ y, en especial, en las últimas manifestaciones sociales conocidas como “estallido social”.

Si bien no se puede atribuir una sola causa a este escenario, sí denota una crisis en el sistema democrático lo que se puede deber a tres problemas institucionales. En primer lugar, a la filosofía política que rige la constitución chilena, la cual es conceptualizada como “democracia protegida” (Couso y Coddou, 2009). Esta posee quórum supra mayoritarios para la aprobación de numerosas leyes y un alto poder de veto al Tribunal Constitucional, generando dificultades para los parlamentarios e incluso los gobiernos en avanzar en una agenda legislativa y generar cambios al *status quo* (Couso y Coddou, 2009; Morales, 2020). Además, la constitución le entrega un alto poder al Presidente, impidiéndole al poder legislativo dar una respuesta coherente y rápida a las demandas sociales, debilitando su capacidad de representación (Sepúlveda, 2020).

Un segundo problema tiene que ver con el sistema electoral y los partidos políticos, en particular, con el sistema binominal que rigió las elecciones entre 1989 y 2013, la promoción del voto voluntario y la baja regulación de las campañas políticas. Si bien el sistema binominal fue uno de los elementos claves para alcanzar una baja volatilidad electoral y una alta institucionalización de los partidos políticos -características propias de una democracia consolidada-, favorecer a las dos primeras fuerzas políticas<sup>2</sup> también

<sup>2</sup> La estructura del sistema favorecía a las primeras dos fuerzas dejando poca probabilidad de éxito electoral a la tercera. Esto provocó que se consolidaran dos grandes coaliciones que alcanzaban la gran mayoría de los escaños en el congreso y la reelección de una gran cantidad de incumbentes. En consecuencia, existía una escasa y lenta renovación de la elite

produjo un debilitamiento de estos últimos en cuanto a su arraigo social (Luna y Altman, 2011). Por su parte, la promoción del voto voluntario provocó una caída importante en la participación electoral, especialmente en niveles socioeconómicos más bajos (Contreras y Morales, 2017) y la escasa regulación de las campañas políticas, casos de corrupción y campañas desiguales en el uso del espacio público (Morales, 2020).

Entre el 2016 y 2017 entraron en vigor dos grandes reformas, la regulación del financiamiento electoral y el uso del espacio público durante el período de campañas, y un nuevo sistema electoral de carácter proporcional. Esto generó que entraran en competencia una cantidad importante de nuevos partidos políticos<sup>3</sup> y que ingresara una nueva coalición al mapa político. Sin embargo, esto no estuvo correlacionado con un aumento significativo en la cantidad de partidos que alcanzaron representación en el congreso<sup>4</sup>. Se podría decir que se ha avanzado en la dirección correcta, pero no ha sido suficiente para superar la crisis de representatividad actual, lo que se puede deber a que se requiere más tiempo para que las reformas tengan efectos significativos tanto en aspectos culturales como en la formación de nuevas fuerzas políticas.

El último problema institucional se asocia a los escasos mecanismos de participación ciudadana efectivos. Si bien Chile ha firmado una serie de declaraciones internacionales que consagran la participación ciudadana como un derecho<sup>5</sup>, la constitución chilena no lo hace y limita la soberanía a una forma acotada de participación.

Las herramientas de participación efectiva presentes en la constitución son los plebiscitos y consultas ciudadanas, las cuales se pueden realizar de forma nacional y municipal. A nivel nacional los plebiscitos sólo pueden ser convocados por el Presidente, es decir, no hay espacio a referéndums o iniciativas populares de ley. A nivel municipal, si bien pueden ser convocados tanto por el alcalde como los ciudadanos, presentan fuertes barreras para su implementación: altos costos y quórum para convocarlos y que tengan poder vinculante<sup>6</sup>. Por su parte, las consultas ciudadanas se encuentran escasamente reguladas, la ley establece que las municipalidades deben tener una ordenanza que defina las modalidades de participación, es decir, plazos, instrumentos y medios a través de los cuales se materializa. Sin embargo, no cuentan con exigencias mínimas que aseguren la posibilidad de implementación, un debido proceso y la participación de los ciudadanos involucrados.

---

política, al mismo tiempo que una creciente la caída en la identificación partidaria y de la cantidad de votos que lograban estas coaliciones (Morales, 2020).

<sup>3</sup> Aumentaron de 14 a 25 en las últimas dos elecciones.

<sup>4</sup> Cabe destacar que los partidos tradicionales mantuvieron una alta representatividad (83,2%), cayendo en solo 16,2% desde la última elección, a pesar de la fuerte caída de 22,9% en la proporción de los votos alcanzados (Morales, 2020). La nueva coalición alcanzó el 12,9% en la cámara de diputados.

<sup>5</sup> Como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

<sup>6</sup> Se han llevado a cabo solo en 4 ocasiones en comunas con nivel socioeconómico alto - Las Condes, Zapallar, Vitacura y Peñalolén -, siendo solo uno de ellos convocado por los vecinos.

La participación de la sociedad civil en el proceso de tramitación legislativa también es débil, la Constitución no hace mención a esta y se encuentra poco regulada en la Ley Orgánica Constitucional (LOC) del Congreso Nacional<sup>7</sup>.

Con todo, en los últimos años se han buscado mecanismos para ampliar la participación. Una de las medidas más importantes fue la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública<sup>8</sup>. Sin embargo, el informe del Consejo de Participación Ciudadana en Chile (2017) dio cuenta de las múltiples falencias en su implementación, considerando a las instancias participativas que posee como meramente formales, débiles, con poca autonomía y recursos, declarando que se reducen a un nivel de participación principalmente informativo y en el mejor de los casos consultivo.

En conclusión, el escaso espacio que ha entregado la institucionalidad chilena a los ciudadanos y la representación de sus demandas ha contribuido a una crisis en el sistema democrático. Es por esto que, el actual proceso constitucional es una oportunidad única para revertir esta situación, con el fin de que la carta fundamental emanada de este sea legitimada por la sociedad chilena en su conjunto.

## **2.2. JUSTIFICACIÓN**

Se entiende por participación ciudadana la intervención de personas y grupos en la forma en que una sociedad se dirige a sí misma, en la toma de decisiones sobre políticas públicas, así como en el diseño, ejecución y evaluación de estas (OCDE, 2017). Según Cornwall y Coelho (2007) esta se concreta en la esfera participativa, la cual definen como espacios que se constituyen en la interfaz entre el Estado y la sociedad. Son instituciones de carácter semiautónomo, aparte de la política formal, la burocracia y las asociaciones ciudadanas cotidianas, por lo que la relación de la esfera participativa con el gobierno y la esfera pública es siempre parcial. Estos espacios son también conductos de negociación, información e intercambio. Pueden ser tanto provistos y mantenidos por el Estado, respaldados, en algunos casos, por garantías legales, como conquistados por las demandas de inclusión de la sociedad civil.

Existen múltiples formas y niveles de participación, varían desde el suministro básico de información y espacios donde no se toman decisiones, hasta una participación más incidente, catalogada como coproducción (Gaventa, 2006; OCDE, 2017). En las últimas décadas se ha visto una transformación radical en la comprensión de la relación entre el gobierno y los ciudadanos, los países han buscado cada vez más fortalecerla a través de mayores niveles de participación. Además, se ha reconocido la participación ciudadana como un elemento fundamental para una buena gobernanza y se encuentra presente en

---

<sup>7</sup> Las sesiones de las comisiones son sin asistencia de público a no ser que haya un acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros, y hasta hace unos meses, si bien las comisiones podían consultar para reunir antecedentes a las personas que estimen conveniente, la invitación dependía solo del criterio de la comisión.

<sup>8</sup> Esta además de integrar el derecho a participar a la ciudadanía en políticas, planes, programas y acciones en la LOC de Bases Generales de la Administración del Estado, obliga a órganos de administración del Estado a poner información relevante en conocimiento público, realizar cuentas públicas participativas, consultas ciudadanas en materias claves y establecer Consejos de la Sociedad Civil consultivos.

programas de desarrollo y democratización (Gaventa, 2006; Cornwall y Coelho, 2007; OCDE, 2017).

La participación ciudadana en los procesos constituyentes se enmarca en la participación antes descrita, sin embargo, también posee aspectos y beneficios particulares<sup>9</sup> debido a su carácter fundamental. Esta adopta diversas formas y su naturaleza e intensidad varía en las diferentes etapas de la creación de una nueva constitución. No existe una pauta establecida al respecto, y su alcance depende fuertemente del diseño general del proceso (Brandt et al., 2011).

La forma básica de participación es mediante la elección de los delegados del órgano de deliberación, ya que asegura la participación masiva de los ciudadanos y busca un nivel de representación más alto e inclusivo. Sin embargo, se considera como una forma de participación indirecta que no garantiza necesariamente la expresión de las preferencias ciudadanas (Blount 2011; Negretto, 2017), ya que depende fuertemente de las normas electorales y el proceso puede ser capturado por lobistas, grupos de interés o partidos políticos que marginan las preferencias políticas populares -crítica común a la democracia representativa (Altman 2010; Eisenstadt et al., 2015). Es por esto que, en los procesos de cambio constitucional, la votación popular sobre la ratificación o rechazo del texto adquiere mayor importancia, dado que además de entregar un consentimiento amplio a la carta, también influye en las reformas elegidas por los representantes del organismo (Elster 2012; Negretto, 2017).

También se considera como participación ciudadana los procesos de consultas públicas formales, informales, vinculantes o no vinculantes, la capacidad de presentar propuestas de reforma, comentarios o retroalimentaciones al texto escrito por los representantes (Brandt et al., 2011; Negretto, 2017). Es necesario complementar el proceso ratificatorio final con este tipo de mecanismos de participación, ya que si bien este es un consentimiento masivo, el público no participa de una deliberación en la que se llegue a juicios tras sopesar argumentos contradictorios, así como tampoco entrega la oportunidad de dar las razones por las que aprueban o rechazan, por lo que no incluir estos espacios posee el riesgo de convertirse en un mecanismo de carácter meramente simbólico e incapaz de rectificar la falta de participación anterior (Eisenstadt et al., 2015).

---

<sup>9</sup> Respecto a los beneficios de la participación ciudadana en general, establecer instituciones inclusivas con una participación ciudadana efectiva implica una mayor apertura de los gobiernos en cuanto a transparencia y rendición de cuentas. En primer lugar, esto permite responder de mejor manera a las expectativas y preferencias ciudadanas, las cuales son cada vez más exigentes debido al mayor acceso a información y conocimiento gracias a los avances tecnológicos, lo que inevitablemente aumenta el escrutinio público sobre las acciones de los gobiernos. El contexto actual exige una interacción más rápida y eficiente con la ciudadanía, y la participación permite canales más eficaces de comunicación y negociación (OCDE, 2017). Esto amplía las fuentes de información y posibles soluciones innovadoras a los desafíos de política pública, lo que puede mejorar la calidad de las políticas públicas, leyes y servicios. Por otro lado, mejora y profundiza la democracia representativa, ya que mientras los procesos se vuelven más transparentes, inclusivos y legítimos, los ciudadanos se educan en cómo utilizar tanto la información como los canales de participación (Cornwall y Coelho, 2007; OCDE, 2017). Así, las acciones gubernamentales alcanzan mayor legitimidad, confianza, satisfacción con los servicios públicos y cohesión social (OCDE, 2017).

El proceso de cambio constitucional chileno tiene cuatro etapas. La primera fue un plebiscito nacional para determinar si se escribirá o no una nueva constitución y el mecanismo de elección de los representantes que la redactarán. La segunda consta de la elección propiamente tal de los representantes. La tercera es el proceso de deliberación, y la última etapa es un referéndum ratificadorio de la nueva constitución. Por lo tanto, las instancias de participación ciudadana definida hasta ahora son en la primera, segunda y cuarta etapa a través de elecciones. Los mecanismos de participación durante el proceso de deliberación deben ser consagrados en el reglamento del órgano, que será elaborado por los constituyentes electos una vez iniciada la convención.

Existe escasa literatura que evalúa el impacto de la participación ciudadana en los procesos constituyentes. Las razones de ello son principalmente porque aún no existe un consenso sobre los criterios de evaluación, el concepto de participación pública, ni qué impactos se buscan<sup>10</sup> (Brandt et al., 2011). Además, los procesos responden fuertemente a los contextos sociales en los cuales se encuentran, por lo que poseen características particulares. Sin perjuicio de ello, las siguientes razones normativas y empíricas, justificarían una amplia participación ciudadana:

## **1. Democracia y derecho**

La constitución no solo define las instituciones del Estado y proporciona el marco jurídico para el ejercicio del poder estatal, sino que también establece la relación entre el pueblo y estas instituciones y los gobiernos, por lo que se podría decir que es una manifestación tangible de parte importante del contrato social. Como consecuencia, la elaboración de constituciones no es solo un ejercicio técnico, sino que también político y social. Es por esto que en los Estados que se rigen por el principio liberal de soberanía popular y constitucionalidad del poder, deben dar la oportunidad de participar a la población en la elaboración de la constitución de su Estado, de manera de institucionalizar la voluntad general del pueblo y constituir su poder soberano de mejor manera (Wallis, 2014).

En este sentido, la participación ciudadana dentro del proceso constituyente también acerca a la sociedad chilena a ideales democráticos, los cuales se caracterizan por permitir a todos los miembros participar, que la ciudadanía tenga control de agenda y mantener al electorado informado (Dahl, 2004). Ayuda a mejorar la rendición de cuentas de los creadores de constituciones y los expone a una mayor cantidad de información e ideas, lo que puede mejorar la calidad de las normas que se establezcan en la carta fundamental (Wallis, 2014). Además, la participación permite que los ciudadanos se instruyan en aspectos de importancia pública de manera de alcanzar más eficazmente un conocimiento común sobre los límites del poder gubernamental, sus derechos y responsabilidades, permitiendo una mayor fiscalización y evaluaciones críticas del comportamiento de los

---

<sup>10</sup> Podrían incluir los resultados de los contenidos de la constitución, la resolución de conflictos, la ampliación de la agenda de reformas políticas, la capacidad de respuesta de la constitución a las aspiraciones y demandas ciudadanas, la legitimidad de la propia carta, o los niveles de democracia alcanzados por los países (Brandt et al., 2011).

gobiernos, lo que mejora la calidad de la democracia posterior (Carey 2009; Brandt et al., 2011; Wallis, 2014).

## **2. Legitimidad, estabilidad y desarrollo**

La participación ciudadana aumenta tanto la legitimidad democrática del tanto del proceso como de la carta fundamental emanada de este (Blount 2011; Eisenstadt et al., 2015; Negretto, 2017). Esta se ve fortalecida al complementar las falencias de representatividad (Eisenstadt et al., 2015), lo cual es especialmente importante en el contexto actual que se caracteriza por una escasa confianza en los partidos políticos y un aumento en la sospecha sobre sus motivaciones e intereses (Brandt et al., 2011).

Al mismo tiempo, los procesos constituyentes más participativos promueven una identidad unificadora en los participantes, siendo más abiertos a invertir en negociaciones y llegar a acuerdos (Elkins et al., 2009). Esto, junto con altos niveles de legitimidad, reduce la probabilidad de oposición a la carta fundamental, entregando mayor estabilidad al orden constitucional (Brandt et al., 2011; Voigt, 2003; Elkins, 2009) y una mayor resistencia, es decir, la capacidad de mutación y adaptación a las necesidades ciudadanas sin ir en contra de este orden (Eisenstadt et al., 2015).

Por lo tanto, un proceso con altos niveles de legitimidad proporciona una estabilidad institucional que permite avanzar hacia un mayor desarrollo, alcanzando más prosperidad, democracia y menores niveles de desigualdad, ya que las instituciones fuertes generan incentivos positivos en los tomadores de decisiones, y cuando son débiles estos responden en mayor medida a intereses personales y no al bienestar general (Acemoglu y Robinson, 2015).

## **3. Superar la crisis y crear identidad**

De no tener una alta legitimidad existe el riesgo de profundizar en la crisis actual. Esto es preocupante, ya que la incapacidad del sistema político de dar respuestas coherentes a las demandas ciudadanas puede provocar ingobernabilidad (Bobbio, 1985), y el aumento de la desafección política atrae movimientos populistas o exacerba identidades esencialistas que desafían el orden político, poniendo en riesgo al sistema democrático (Arditi et al., 2005).

En este sentido, la participación pública proporciona un espacio de debate en el que se pueden abordar diferencias sin recurrir a la violencia, lo que redefine las aspiraciones y facilita alcanzar grandes compromisos (Wallis, 2014). Esto permite la creación de un sentido de comunidad e identidad, donde la población acepta valores, aspiraciones y símbolos compartidos por todos. Así, la redacción participativa de la constitución ayuda a los países a evitar conflictos violentos, facilita la reconciliación y resolución de diferencias y fortalece la unidad nacional (Brandt et al., 2011; Wallis, 2014).

## 2.3 DIMENSIONES CLAVES Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL

La mayor parte de la literatura sobre participación en procesos constitucionales tiene que ver con análisis de casos específicos o trata la participación de manera general. Son escasos los estudios que intentan aunar la experiencia internacional para sistematizar aspectos específicos y prácticos que favorecen o limitan la participación ciudadana. Estudios como estos son los realizados por Michele Brandt, Jill Cottrell, Yash Ghai, y Anthony Regan el año 2011 y el de Joanne Wallis el 2014. También algunos documentos de la OCDE entregan aportes importantes, así como también la literatura sobre participación ciudadana en general. Esta sección intenta sistematizar los aspectos más relevantes entregados en estos estudios para, sobre ellos, construir la propuesta de política pública.

### 2.3.1 RIESGOS Y DESAFÍOS

Si bien los mecanismos de participación son espacios de posibilidad y poseen múltiples beneficios, también son espacios de poder y como tales poseen riesgos y desafíos (Cornwall y Coelho, 2007), los que se podrían agrupar en tres aspectos:

**a. Costos y capacidad administrativa.** Los procesos participativos requieren tiempo, dinero y una alta capacidad institucional para la gestión y sistematización de intereses y opiniones. A pesar de tener una genuina intención de que el proceso sea participativo, no tener este tipo de recursos puede generar que este sea deficiente afectando su legitimidad (OCDE 2016; Cornwall y Coelho, 2007; Gluck y Brandt, 2015). Además, involucrar a nuevos y más actores en el proceso tiene el riesgo de que la carta fundamental pierda coherencia textual y genere una extensión del proceso debido a los tiempos requeridos para la discusión y negociación. En este sentido, la dificultad de llegar a acuerdos se traduce en costos políticos (Brandt et al., 2011; Blount 2011; Gluck y Brandt, 2015).

**b. Incentivos y fatiga de la participación.** Promover una mayor participación supone que los ciudadanos están dispuestos a participar y los burócratas están dispuestos a escuchar y responder a las demandas ciudadanas (Cornwall y Coelho, 2007). No es trivial llegar a un equilibrio entre el aporte de los ciudadanos, los juicios de los representantes y los expertos en constituciones, cuestión necesaria para que el texto sea coherente, proporcione una gobernanza eficaz y refleje la voluntad del pueblo (Gluck y Brandt, 2015). Muchas veces los mecanismos de participación no se traducen en cambios visibles en las decisiones tomadas por los representantes y el texto final, lo que disminuye los grados de legitimidad por incumplir las expectativas ciudadanas (Wallis, 2014; Negretto, 2017). Esto puede generar polarización en la ciudadanía (Wallis, 2014; Gluck y Brandt, 2015).

**c. Captura de la élite y exclusión de grupos marginados.** No todos los ciudadanos tienen la misma capacidad de participar, asociarse y expresar demandas, por lo que los espacios de participación tienen el riesgo de replicar relaciones de poder y culturas de interacción que silencian o desplazan a grupos que históricamente han sido marginados de la esfera política y sean capturados por la elite (Wallis, 2014; Gluck y Brandt, 2015; OCDE 2016; Cornwall y Coelho, 2007).

## **2.3.2 CONDICIONES HABILITANTES PARA LA PARTICIPACIÓN**

### **1. Compromiso político**

Una primera condición necesaria para garantizar un proceso constitucional participativo tiene que ver con la voluntad política de los encargados de redactar la nueva constitución en establecer mecanismos de participación efectivos, es decir, tener la voluntad de abrir espacios donde la ciudadanía tenga influencia real en la toma de decisiones (OCDE 2016; Wallis, 2014; Gluck y Brandt, 2015; Cornwall y Coelho, 2007).

Se ha demostrado que establecer mecanismos de participación sin estar respaldados por esta voluntad política erosiona la legitimidad del proceso, de la constitución emanada de este, de los líderes políticos y los gobiernos de turno, ya que los ciudadanos perciben que las consultas no son sinceras (Moehler, 2008). Por lo tanto, para alcanzar los beneficios que entrega la participación en una nueva constitución se requiere de un compromiso democrático por parte de los burócratas, y que los ciudadanos perciban este compromiso como genuino y significativo (Wallis, 2014). Una manera de dar cuenta de este es estableciendo instrumentos jurídicos que definen y regulan los mecanismos de participación y su nivel de incidencia en los resultados (Brandt et al., 2011; Wallis, 2014). Esta es una práctica común en los procesos constituyentes contemporáneos, países como Bougainville, Kenia (Brandt et al., 2011), Ecuador (Peralta, 2007) y Colombia (Rivera, 2020) lo incluyeron. Si bien esta práctica no garantiza el éxito del proceso, aumenta la probabilidad de que la participación sea considerada en la toma de decisiones.

### **2. Transparencia**

Esta es una condición necesaria y determina el grado de participación (Wallis, 2014). Además, permite gestionar las expectativas ciudadanas, obliga a cumplir con las normas establecidas, evita críticas y acusaciones injustificadas, y reduce la captura de grupos de interés (Gluck y Brandt, 2015; Wallis, 2014).

En la literatura es posible distinguir dos aspectos claves sobre transparencia. El primero tiene que ver con la divulgación de información y los datos relevantes de manera oportuna. Sin embargo, la facilidad del uso de esta información marca la real diferencia para lograr que la ciudadanía se encuentre informada, por lo que el segundo aspecto tiene que ver con la pertinencia de la información divulgada y que el formato resulte útil para los usuarios (OCDE, 2016). Esto permite llegar a los grupos que han sido históricamente marginados (Cornwall y Coelho, 2007), por lo que es necesario que los mecanismos de difusión se adapten a diferentes realidades y preferencias (Gluck y Brandt, 2015; Wallis, 2014).

Un proceso constitucional realmente transparente logra que las personas entiendan la naturaleza de este. El calendario, los mandatos y los principios que lo rigen, lo que está sucediendo y sucederá, las decisiones que se toman, cómo y cuándo participar y en qué medida se ha incluido el aporte de la ciudadanía. Es por esto que la transparencia no se restringe solo en poner a disposición información, sino también hacer campañas de

comunicación y educación cívica, y llevar a cabo procesos de rendición de cuentas institucionalizados y de fácil acceso (Gluck y Brandt, 2015).

Ahora bien, en la literatura también ha habido un debate sobre la necesidad del secreto, ya que facilita los acuerdos. En este sentido, algunos sostienen que el grado y naturaleza de la transparencia debe ser evaluada en su contexto con el fin de alcanzar los objetivos propios del proceso. Sin embargo, esto debe ser tomado con cautela, ya que la falta de transparencia puede generar sospechas en la población y debilitar la legitimidad (Wallis, 2014; Gluck y Brandt, 2015). Los procesos contemporáneos son cada vez más participativos y transparentes incluso en casos donde el secreto podría facilitar la negociación (Brandt et al., 2011).

Zimbabue destaca en términos de transparencia y rendición de cuentas. Organizaciones no gubernamentales crearon un organismo independiente de control civil del proceso. Se desplegaron en todos los distritos con el fin de asegurar la correcta rendición de cuentas por parte de los encargados de redactar la carta fundamental y que los consensos respondieran a las preferencias ciudadanas (Brandt et al., 2011).

### **3. Educación cívica**

Un proceso de participación que aspira a ser inclusivo exige procesos de educación con el fin de lograr que los ciudadanos adquieran los medios necesarios para participar en igualdad de condiciones (Cornwall y Coelho, 2007; Gluck y Brandt, 2015). Esto implica que los procesos educativos sean adecuadamente planificados y llevados a cabo por medio de múltiples mecanismos<sup>11</sup>, considerando el tamaño de la población, las dificultades para llegar a ciertos grupos tanto territorialmente como en aspectos etarios, lingüísticos, nivel de alfabetización y conocimientos (Gluck y Brandt, 2015).

Para cumplir con este propósito, la educación cívica debe estar presente durante todo el proceso. En una etapa inicial para fomentar la conciencia sobre el proceso en sí mismo y preparar a la ciudadanía para participar, es decir, en explicar por qué el país cambiará la constitución, su historia constitucional, el calendario y cómo se llevará a cabo el proceso. Luego en las primeras etapas de la elaboración de la constitución debe responder a los mismos objetivos, pero añadir temas constitucionales fundamentales. Posteriormente durante los periodos de consulta pública, los procesos educativos deben tener la finalidad de instruir a la ciudadanía en un conjunto de reformas o borrador de la constitución y la forma en que pueden entregar su opinión. En las últimas etapas, de realizar un referéndum, se debe educar sobre las preguntas de este y el contenido final de la constitución (Gluck y Brandt, 2015).

---

<sup>11</sup> Entre mecanismos utilizados para educar se encuentran la televisión, la radio, internet, medios sociales, folletos, libros, carteles publicitarios, eventos culturales y deportivos, juegos y concursos, mensajes de texto y talleres o reuniones cara a cara (Wallis, 2014; Gluck y Brandt, 2015). Las investigaciones sugieren que para los grupos marginados la forma más eficaz para asegurar los objetivos educativos del proceso son al menos cursos prácticos cara a cara (Finkel, 2003).

Por último, la educación cívica debe ser lo más neutral, apolítica y objetiva posible, por lo que se recomienda que los partidos políticos no formen parte de esta tarea. Si bien en general los órganos constitucionales tienen la responsabilidad de llevarla a cabo, raramente lo hacen. Ésta es tomada por algún órgano de gestión administrativa, departamentos gubernamentales u organizaciones no gubernamentales. En estos casos, se debe realizar un programa nacional, ya que permite la capacitación los actores involucrados, mejora la coordinación, permite aunar los mensajes entregados y que el proceso sea más eficaz y confiable (Gluck y Brandt, 2015).

Un ejemplo exitoso de educación cívica fue el del Sudáfrica, donde se realizó una amplia campaña publicitaria en los medios de comunicación, talleres de educación cívica, utilizaron carteles, boletines quincenales y tenían un sitio web. Además, crearon un programa de televisión semanal, una línea telefónica para responder dudas o dejar opinión y el borrador de la carta fue distribuido en un formato simplificado. Todo esto se realizó con la participación de diversas organizaciones -el sitio web lo creó una universidad y los talleres presenciales se vincularon con cientos de organizaciones de la sociedad civil (Brandt et al., 2011).

---



---

### **Cuadro 1: Condiciones habilitantes para la participación**

---



---

#### **Compromiso político**

---

Transparencia	Información pública
	Comunicación
	Rendición de cuentas
Educación cívica	Proceso propiamente tal
	Contenidos constitucionales y mecanismos de participación
	Referendum

---



---

*Fuente: Elaboración propia.*

### **2.3.3 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN**

Los mecanismos de participación se pueden agrupar en consultas públicas, la recepción de propuestas o comentarios y la participación en los disensos.

#### **a. Consultas públicas**

En la consulta pública los ciudadanos proporcionan información a los tomadores de decisiones. Son estos últimos quienes establecen el momento en que se consulta, su contenido y gestión. Si bien probablemente las consultas alteran los resultados, el uso de esta información suele quedar a la discreción de quienes la solicitan (PNUD, 2019).

Estas instancias de consulta pública deben estar al inicio del proceso y durante la redacción de la nueva constitución. Al inicio es importante que la consulta trate de generar una base amplia sobre los temas que se debiesen tratar. Una vez que comienza el proceso, se pueden celebrar consultas generales o específicas sobre temas que causan división o afectan a grupos de ciudadanos en particular o sobre un borrador general (Brandt et al,

2011; Wallis, 2014). Muchas veces se realiza solo la primera instancia, sin embargo, se corre el riesgo de dejar cuestiones que preocupan a la ciudadanía excluidas del debate. Varios países han realizado consultas en la primera instancia como Papúa Nueva Guinea, Perú, Brasil, Benín, Colombia, Tanzania, Uganda, Sudáfrica, Eritrea, Fiji, Albania, Rwanda, Bougainville, Tailandia, Bolivia y Nepal. Mientras que entre los países que han incluido consultas en la segunda instancia se encuentran Nicaragua, Ghana, Sudáfrica, Eritrea, Albania, Bougainville, Tailandia, Kenya, Nepal (Brandt et al, 2011).

Si bien las opiniones del pueblo pueden ser sumamente importantes, la elaboración de la constitución también debe tener por objetivo equilibrar puntos de vista en conflicto, lograr consenso, compromiso y proteger a las minorías, por lo que los encargados de redactar la constitución también deben tener otras fuentes de información. Casos como estos son el de Bougainville, donde la mayoría de los hombres se quejaban de que las mujeres ocupaban pantalones y en Sudáfrica que el público exigía que se estableciera la pena de muerte. En ambos casos estas preferencias no prevalecieron. Los redactores privilegiaron principios de igualdad de género y normas internacionales de derechos humanos a lo largo de todo el texto, con el fin de superar estos patrones culturales. Las consultas en estos casos fueron útiles para comprender estas preferencias y aspiraciones ciudadanas y establecer mecanismos que ayudaran a combatirlas (Brandt et al, 2011).

Para que las consultas sean creíbles y efectivas, además de ser planificadas responsablemente para responder a los tiempos y recursos disponibles y cumplir con los niveles de transparencia, rendición de cuentas y procesos de educación cívica antes descritos, deben principalmente: (1) asegurar representatividad; (2) que sea accesible, seguro e inclusivo, promoviendo la participación de grupos marginados; (3) escuchar respetuosamente las opiniones del público sin esperar que sean en términos constitucionales; (4) registrar, analizar y considerar fielmente los puntos de vista presentados; y (5) asegurar que sea dirigida nacionalmente para que la población se sienta dueña del proceso (Brandt et al, 2011). Estos principios son en su mayoría compartidos por investigadores de la participación ciudadana en general, como Cornwall y Coelho (2007) y Gaventa (2006).

Las consultas se pueden agrupar en reuniones públicas y solicitudes de información.

- **Reuniones públicas**

Es uno de los mecanismos de participación que se caracteriza por ser más abierto, inclusivo y deliberativo (Wallis, 2014) y son ampliamente utilizadas en los procesos constituyentes porque permite a los encargados de redactar la constitución explorar y apreciar la diversidad de necesidades y aspiraciones la ciudadanía (Brandt et al., 2011). La asistencia resulta clave, debido a que de lo contrario los encargados sentirán el proceso como ajeno, afectando el nivel de incidencia de sus resultados, como ocurrió en Timor Oriental (Brandt et al., 2011).

Existen diferentes tipos de reuniones públicas. Pueden ser abiertas a cualquier ciudadano que quiera participar, con grupos específicos -sectores marginados, organizaciones, líderes empresariales, miembros de la gobernanza local, entre otros-, y reuniones

temáticas -derechos de agua, derechos humanos, poder judicial, etc. El tamaño de estas reuniones es diverso, pueden ser grandes o pequeños para generar una mayor discusión. Por otro lado, en general, estas instancias son guiadas por preguntas orientadoras, sin embargo, deben estar abiertas a discutir sobre cualquier tema de interés ciudadano (Brandt et al., 2011).

Ejemplos de países que han tenido amplias reuniones públicas son, Rwanda donde se celebraron en todos los distritos del país, al igual que en Kenia donde se establecieron oficinas en los 242 distritos electorales con este objetivo. En Sudáfrica se realizaron reuniones con la asistencia de un panel multipartidista de la asamblea constituyente en las 9 provincias del país, sentando precedentes en diálogos pacíficos entre fracciones contrapuestas y la inclusión de población vulnerada. En América Latina también se ha utilizado este mecanismo en Colombia, Ecuador y Bolivia (Brandt et al., 2011; Hoehn, 2020; Rivera, 2020).

- **Solicitud de información**

Los encargados de redactar la constitución pueden solicitar información y la opinión a los ciudadanos, la sociedad civil o expertos. Los métodos más utilizados con este fin son las audiencias públicas y las encuestas.

Las audiencias son muy comunes en los procesos legislativos y constitucionales (Brandt et al., 2011). En general, son los representantes los que convocan, pero también existen casos en los que este espacio se encuentra garantizado<sup>12</sup>. También pueden ser organizadas por diferentes criterios como, por ejemplo, en Uganda las audiencias se organizaron geográficamente, por temas o cuestiones específicas. Así, pueden estar presentes en comisiones particulares o en discusiones plenarias (Gluck y Brandt, 2015).

Por otro lado, las encuestas también son un instrumento común en los procesos constituyentes. Sin embargo, en la mayoría de los casos son encuestas voluntarias, por lo que no son representativas de la sociedad, como lo fue en Afganistán, Iraq, Kenia, Nepal, Uganda y Zimbabue. Una encuesta científica tiene la ventaja de obtener información de las personas que tienden a no participar en las instancias establecidas, sin embargo, también es un instrumento limitado, ya que en general no incluye preguntas abiertas para justificar las alternativas escogidas. Además, muchas veces pueden ser criticadas por los temas abordados y el tipo de preguntas realizadas. Por último, los contextos constituyentes son volátiles, en especial cuando existe la voluntad de alcanzar grandes consensos, por lo que de realizarse una encuesta, lo ideal es que se lleve a cabo en más de un momento (Brandt et al, 2011).

---

<sup>12</sup> Como por ejemplo en Bolivia donde el reglamento de la cámara sostiene que se destinará una de las sesiones semanales de la comisión a audiencias públicas (Hernández, 2019).

## **b. Recepción de propuestas y comentarios**

El organismo constitucional puede dar el espacio para recibir tanto propuestas o peticiones para la carta fundamental, como opiniones sobre un borrador inicial (Brandt et al, 2011; Wallis, 2014).

La recepción de estas propuestas y opiniones puede ser a través de diversas plataformas y con distintos niveles de formalidad. Pueden ir desde comentarios en Twitter, Facebook, mensajes de texto y mails hasta audiencias públicas y peticiones formales con apoyo ciudadano a través de firmas, que incluso pueden ser tramitadas formalmente.

Por ejemplo, en proceso constitucional de Islandia se realizó un foro nacional, donde se eligió aleatoriamente a un grupo de ciudadanos para discutir contenidos constitucionales. La participación de la ciudadanía no seleccionada fue virtual, los ciudadanos podían mandar mensajes en distintas instancias como las sesiones del foro y entrevistas a sus miembros (Ferrero, 2020). Sin embargo, el registro y análisis de este tipo de metodología, para lograr que sea un mecanismo eficaz es complejo, en especial en grandes poblaciones (Brandt et al, 2011).

Casos más formales son por ejemplo el de Uganda, donde se abrió un plazo específico para la recepción de propuestas y comentarios por escrito (Brandt et al, 2011). Por otro lado, en Brasil los ciudadanos podían ingresar enmiendas populares apoyadas por al menos 30.000 firmas ciudadanas. Se ingresaron 122 enmiendas, sin embargo, los encargados de redactar la constitución tuvieron problemas para canalizar estas peticiones, ya que muchas eran incoherentes entre ellas (Wallis, 2014). Ahora bien, esto se pudo deber a que el requisito para ingresarlas fue muy bajo<sup>13</sup>.

## **c. Participación en los disensos**

Las constituciones son documentos complejos donde es muy probable que haya cuestiones divisorias en las cuales no es posible llegar a acuerdos y resolverlas de manera fácil. En algunos procesos se definen procedimientos internos específicos y en otros se utilizan medidas externas para resolverlos como la participación ciudadana (Brandt et al.,2011).

Los temas divisorios generan una fuerte tensión e incluso conflicto entre los negociadores y los ciudadanos (Brandt et al.,2011). Muchos utilizan la participación pública para resolverlos. En algunos casos se utiliza como criterio el análisis cuidadoso de las consultas realizadas hasta el momento, como en Uganda, o realizan referéndums consultivos como en Maldivas o Kenia (Brandt et al.,2011; Wallis, 2014). Si bien el referéndum puede generar legitimidad en el resultado, también puede profundizar la polaridad, lo que podría afectar negativamente en la constitución, por lo que se debe tener cautela en su utilización (Brandt et al.,2011).

---

<sup>13</sup> En el mundo es común la existencia de Iniciativas Populares de Ley, pero sus exigencias son más altas, por ejemplo, en América Latina, en donde 12 países poseen este mecanismo, para ingresar iniciativas se requieren entre el 0,25% y el 10% del padrón electoral (Hevia de la Jara, 2011).

**Cuadro 2: Mecanismos de participación**

Consulta pública	Reuniones públicas	Abiertas
		Temáticas
		Grupos marginados
	Solicitudes de información	Audiencias públicas
Recepción de propuestas y comentarios		Encuestas
		Comentarios a borrador
Participación en disensos		Iniciativas populares
		Análisis de participación anterior
		Referéndum

*Fuente: Elaboración propia.*

### 2.3.4 BUENA GESTIÓN

Es crucial para que el proceso de participación sea exitoso que cuente con una buena planificación, el tiempo suficiente para educar y recoger las visiones de la ciudadanía, y de recursos para llevar a cabo el proceso (Wallis, 2014). La forma en que la ciudadanía se dirige al órgano constitucional, quien imparte los procesos educativos, la sistematización de la participación y la supervisión del proceso son aspectos claves (Brandt et al., 2011).

#### a. Planificación

La participación ciudadana es deseable, pero debe ajustarse al calendario establecido, al contexto, el tamaño de la población, la diversidad de grupos a los cuales se quiere llegar y a los objetivos buscados. Es por esto que la planificación juega un rol clave.

Un claro ejemplo deficiente fue el caso de Timor Oriental. El primer problema fue que las consultas no se realizaron en un tiempo oportuno, las audiencias públicas tuvieron lugar antes de que se eligiera a la asamblea constituyente y las reuniones que fueron posteriores al acuerdo de un primer borrador tuvieron escasa educación cívica y tiempo para realizarlas. Además, la cantidad de población analfabeta generó una baja participación. En segundo lugar, el organismo encargado fue la ONU y la organización fue deficiente. Estableció un calendario apresurado y con poco orden, lo que provocó que las consultas y educación cívica se realizaran al mismo tiempo y hubiese poco espacio de reflexión. Además, no existía un procedimiento establecido para asegurar que se cubriera el mismo material en estas instancias y se registraran las opiniones de forma adecuada. Por último, los resultados no fueron creíbles para muchas personas porque las consultas no fueron dirigidas por el país (Wallis, 2014).

#### b. Recursos

La participación requiere de recursos humanos y financieros importantes. Alcanzarlos exige cooperación y tener múltiples fuentes de ingreso. Si bien parte importante del presupuesto proviene de financiamiento público, elementos que permiten disminuir de manera importante los costos y ampliar los espacios participativos tiene que ver con crear

asociaciones con la sociedad civil y medios de comunicación nacionales y locales. En muchos casos también existen donaciones de la comunidad internacional con este propósito (Brandt et al., 2011).

Los recursos dependen de múltiples factores: la cantidad de mecanismos implementados, su profundidad, el tamaño de la población, entre otros. Por ejemplo, Kenia tuvo un presupuesto de más de 7 millones de dólares únicamente para los coordinadores de los distritos, educación cívica, reuniones públicas y la recopilación y análisis de las diferentes instancias de participación (Wallis, 2014).

### **c. Administración**

Un aspecto clave tiene que ver con quien planifica y realiza las consultas, y quien recoge y analiza la información. Si bien en general se realiza por los encargados en redactar la nueva constitución o su órgano administrativo, dada la gran capacidad técnica que requiere, muchas veces órganos gubernamentales o no gubernamentales se hacen cargo en nombre del órgano constitucional. De lo contrario el proceso constituyente se prolonga por varios años o el análisis no alcanza a ser sustantivo (Brandt et al, 2011).

Dentro de experiencias negativas destaca Rwanda donde solo se analizó un 7% de las respuestas a 50.000 cuestionarios públicos, o en Iraq donde simplemente no los analizaron (Wallis, 2014). En cambio, en Papúa Nueva Guinea el análisis lo realizó la oficina de educación política del gobierno, en Colombia una comisión gubernamental y en Albania el ministerio de reforma institucional y relaciones con el parlamento, lo que facilitó el cumplimiento de los compromisos de participación (Brandt et al, 2011).

## **2.3.5 SOCIEDAD CIVIL Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

La sociedad civil y los medios de comunicación cumplen un rol clave tanto dentro de la institucionalidad como de manera externa. Pueden participar de manera formal en aspectos de transparencia, educación cívica y participación ciudadana. Su involucramiento permite llegar a una mayor cantidad de población y de una manera más efectiva dado los conocimientos especializaciones que poseen sobre publicidad, participación y temas fundamentales como, por ejemplo, derechos humanos y grupos marginados. Por otro lado, la sociedad civil puede contribuir al proceso a través de la realización de investigaciones y consultorías y cumpliendo un rol institucional de supervisión, aspecto fundamental para garantizar los compromisos realizados y el correcto desarrollo procedimental (Brandt et al, 2011).

Fuera de la institucionalidad, aportan en los mismos aspectos. De no existir canales formales o son escasos, son los actores que generalmente toman la iniciativa de educar y generar espacios de participación con el fin de mantener a la ciudadanía informada y velar por que sus demandas sean tomadas en consideración. Al mismo tiempo, son los que regularmente denuncian las faltas del proceso. Por último, también de manera externa, la sociedad civil participa en los espacios de participación formales con el fin de influir las decisiones sobre temas específicos (Brandt et al, 2011).

---

---

**Cuadro 3: Dimensiones claves para la participación ciudadana en el proceso constitucional**

---

---

Condiciones habilitantes	Compromiso político
	Transparencia
	Educación cívica
Mecanismos de participación	Consulta pública
	Recepción de propuestas y comentarios
	Participación en disensos
Buena gestión	Planificación
	Recursos
	Administración
Sociedad civil y medios de comunicación	Rol institucional
	Participación externa

---

---

*Fuente: Elaboración propia.*

## **2.4 EXPERIENCIA NACIONAL DE PARTICIPACION CIUDADANA EN CAMBIOS CONSTITUCIONALES**

Los procesos que dieron origen a las constituciones que han regido en la historia de Chile han tenido escasos o nulos mecanismos de participación significativos y validados. La constitución del año 1828 tuvo origen en un congreso que se adjudicó el poder constituyente, mientras que las dos siguientes -1833 y 1925- se promulgaron como reformas constitucionales. Luego, el año 1980, durante la dictadura militar, la nueva constitución fue redactada por una comisión con supervisión de la Junta Militar (Soto y Welp, 2017). Si bien los últimos dos textos constitucionales contaron con un referéndum ratificatorio, ambos casos fueron cuestionados. El primero por la baja cantidad de personas con derecho a voto, mientras que la segunda por las condiciones electorales y procedimentales.

Las reformas a la actual constitución se han realizado mediante las vías institucionales del congreso con los quórum necesarios para su aprobación. La única propuesta de reforma que contó con mecanismos de participación significativo fue el proyecto de ley ingresado por la presidenta Michelle Bachelet el año 2017. A pesar de que el proyecto no fue debatido en el congreso, el análisis de esta instancia es de utilidad al momento de pensar en mecanismos de participación en el actual proceso de cambio constitucional.

La participación de la ciudadanía tuvo lugar en la primera etapa del proceso. Esta fue denominada “diálogos ciudadanos” y tenía como objetivo dar cuenta de los principales acuerdos sobre la futura constitución en cuanto a (1) valores y principios, (2) derechos, deberes y responsabilidades, e (3) instituciones del Estado. Los mecanismos de participación fueron dos, un formulario digital que se contestaba de manera individual y encuentros territoriales presenciales a nivel local, provincial y regional. Antes de estas instancias, el proceso tuvo una etapa de educación cívica a través de un sitio web y medios de comunicación oficiales. La primera fase de encuentros locales tuvo una modalidad de autogestión, es decir, eran organizados por la propia ciudadanía. La segunda y tercera

fase también fueron abiertas a la ciudadanía y su organización recayó en sus respectivos gobiernos territoriales, es decir, los gobiernos provinciales y regionales<sup>14</sup>. La moderación en estas dos fases se realizó por facilitadores contratados para este fin<sup>15</sup>. Además, cada instancia debía ser correctamente registrada en un acta formal que se debía subir en la página web oficial (Soto y Welp, 2017).

La información recabada fue sistematizada por un comité de sistematización, órgano creado por el gobierno para este fin. Estaba compuesto por un representante del PNUD y dos profesores, uno de la Universidad de Chile y otro de la Universidad Católica. Las instancias de encuentro presencial fueron sistematizadas por el Centro de Argumentación y Razonamiento de la Universidad Diego Portales. Luego el documento final fue redactado por el Consejo Ciudadano de Observadores a partir de los resultados del comité de sistematización, el cual además de esta tarea, fue el responsable de fiscalizar y garantizar la transparencia y el correcto desarrollo de la etapa participativa. El consejo fue compuesto por ciudadanos de diversos sectores políticos y sociales (Sierra, 2017).

Esta experiencia fue reconocida a nivel internacional en términos de participación (OCDE, 2017). Si bien algunos criticaron los niveles de participación, en comparación con otros procesos no fueron bajas<sup>16</sup>. En términos de representatividad, si bien la lógica territorial permitió que los encuentros se realizaran a lo largo de todo Chile, en la primera etapa de encuentros autoconvocados los sectores con mayor participación fueron los de altos ingresos. En la segunda y tercera etapa la distribución fue más equitativa, principalmente porque fueron instancias convocadas por el gobierno (Soto y Welp, 2017). Por último, la metodología al estar basada en una lógica meramente territorial dejó fuera encuentros temáticos y de grupos particulares.

### **3. PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA**

#### **3.1. OBJETIVOS**

*Objetivo general:* Generar condiciones y mecanismos de participación amplios e inclusivos que garanticen la incidencia de la opinión pública durante el proceso de redacción de la nueva constitución chilena.

*Objetivos específicos:*

1. Establecer en el proceso constituyente altos niveles de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas que aseguren la disponibilidad de información relevante de manera útil y oportuna para toda la ciudadanía.
2. Generar un plan de educación cívica que permita a la ciudadanía adquirir los medios necesarios para participar en igualdad de condiciones en el proceso constituyente.

---

<sup>14</sup> Los cabildos provinciales tenían por objetivo integrar y debatir los contenidos abordados en los encuentros locales, mientras que los regionales recoger las principales conclusiones de la deliberación acumulada (Soto y Welp, 2017).

<sup>15</sup> Ahora bien, no podía ser candidato a cargos públicos ni tampoco ser dirigente de algún partido político a nivel regional o nacional (Soto y Welp, 2017).

<sup>16</sup> En total participaron 209.826 personas, lo que corresponde al 1,4% aproximadamente del padrón electoral, lo que por algunos es catalogado como bajo (Sierra, 2017), sin embargo, es una participación mayor a los procesos constitucionales de Brasil, Colombia e Islandia (Soto y Welp, 2017).

3. Instaurar mecanismos de participación ciudadana inclusivos, incidentes y oportunos durante trabajo de la convención constitucional.
4. Establecer una institucionalidad y plazos de gestión que garanticen el correcto desarrollo de la participación ciudadana en el proceso constituyente.

*Público objetivo:* La ciudadanía en general.

### 3.2 COMPONENTES

La propuesta se divide en aspectos que son internos al funcionamiento de la convención y externos. No se abordarán propuestas específicas respecto al compromiso político. La condición necesaria para ese objetivo es que el reglamento de la convención constitucional incluya los elementos aquí propuestos.

La propuesta fue pensada en base a un funcionamiento que es común en las Asambleas Constituyentes y similar al funcionamiento del actual Congreso Nacional, es decir, contempla la existencia de plenos, comisiones, una secretaría técnica, un órgano administrativo y un comité representativo de la asamblea. El cuadro 4 muestra los componentes de la propuesta.

**Cuadro 4: Participación ciudadana en la convención constitucional**

<b>Elementos internos</b>	División de participación ciudadana	Audiencias públicas
		Iniciativas populares
		Participación en disensos
	Plataforma web	Recepción y difusión
<b>Elementos internos</b>	Transparencia y rendición de cuentas	Transmisión y registro de sesiones de comisiones y plenos
		Semanas distritales
		Informes de rendición de cuentas
		Regulación de transparencia, probidad y lobby
<b>Elementos externos</b>	Órgano de participación y Educación Cívica	Encuentros locales, temáticos y a grupos marginados
		Encuesta nacional
		Educación cívica
	Órgano de Control Ciudadano	Supervisión y denuncia

*Fuente: Elaboración propia.*

### 3.2.1 ELEMENTOS INTERNOS A LA CONVENCION

#### 1. MECANISMOS DE PARTICIPACION

En adelante se presentarán los mecanismos de participación que se encuentran directamente a cargo de la División de Participación Ciudadana -DPC (descrita más adelante).

**a. Audiencias públicas.** Se realizarán durante el trabajo de las comisiones. Estas se podrán realizar tanto en la sede de la convención como fuera de ella. Cada comisión debe destinar al menos un día a la semana a estas instancias y cada uno de los presentadores tendrá la misma cantidad de tiempo para exponer. Los presentadores deberán inscribirse de manera semanal en la plataforma web oficial para poder asistir a las audiencias. Para esto, los viernes las comisiones deberán publicar la planificación de la semana siguiente, con el fin de que las inscripciones sean consistentes con los temas a tratar. La mitad del tiempo destinado será para presentadores seleccionados por la comisión, mientras que la otra mitad se asignarán de manera aleatoria. La duración de las presentaciones no debe ser menor a 30 minutos<sup>17</sup>. Tanto las personas que participan como las que no fueron seleccionadas pueden entregar documentos que sistematicen sus aportes al debate. La DPC y el Órgano de Participación y Educación Cívica -OPEC (descrito más adelante)- tendrán derecho a presentar en las audiencias.

**b. Iniciativas populares.** La ciudadanía podrá ingresar iniciativas populares sobre temas que aborden artículos específicos o un conjunto de estos en el proceso de tramitación. De alcanzar al menos un 5% de firmas del total del padrón electoral, la iniciativa ingresará a la comisión, mientras que, si alcanza un 10% del padrón o más, ingresará directamente a la votación del pleno<sup>18</sup>. Las firmas podrán reunirse a través de Clave Única. Estas iniciativas tendrán la oportunidad de tener un vocero durante el proceso.

**c. Disensos.** El reglamento debiese mencionar que se tomarán en consideración los resultados de las instancias participativas para resolver los disensos. La DPC deberá presentar un informe que sistematice la opinión pública sobre el tema en cuestión en una audiencia pública.

#### 2. TRANSPARENCIA Y RENDICION DE CUENTAS

**a. Transmisión y registro de sesiones.** Todas las sesiones de las comisiones y plenos deberán ser transmitidos vía streaming. Los videos deberán ser públicos y almacenados en la plataforma web. Además, se deberán registrar actas de estas instancias, las cuales serán ingresadas a la misma plataforma. Las votaciones son públicas.

---

<sup>17</sup> Tiempo definido en el actual reglamento de la cámara de diputados de Chile.

<sup>18</sup> Tomando como referencia la exigencia más alta en América Latina.

## **b. Rendición de cuentas de los convencionales**

- **Semanas distritales.** Se realizarán semanas distritales que tendrán como principal objetivo tener instancias de consulta pública y rendición de cuentas con la ciudadanía. Los convencionales deberán asistir a las instancias establecidas por el OPEC y regirse por las metodologías determinadas por este. Estas semanas deben tener, al menos, dos semanas de diferencia con los días de elecciones establecido en el calendario electoral. Tampoco pueden coincidir con las semanas distritales del Congreso.

- **Informes de rendición de cuentas.** Las comisiones deberán realizar informes mensuales que den cuenta cómo se han incluido los resultados de las consultas públicas en la redacción de la constitución. Estos informes deberán estar disponibles en la página web y ser difundidos por los convencionales.

**c. Regulación de transparencia, probidad y lobby.** La convención estará sujeta a las exigencias de la ley de Transparencia y deberá ajustarse a la actual regulación de lobby. Con todo, además de lo establecido en dicha ley, se deberá complementar la normativa a fin de considerar también como lobby las solicitudes de información que se formulen a través de los correos electrónicos por parte de los convencionales. No se incluye la Ley de Probidad, debido a que ya se encuentra incorporada en la ley que regula a la convención propiamente tal. El análisis del contenido de estas leyes y sus debilidades se encuentran en el Anexo 1.

## **3. FUNCIONAMIENTO**

**a. División de Participación Ciudadana.** División de la Secretaría Técnica de la convención a cargo de implementar los mecanismos de participación ciudadana establecidos en el reglamento de manera profesional y neutral. Su principal objetivo será promover el debate público y el involucramiento de la ciudadanía en el proceso constitucional. Sus principales funciones son:

- Coordinar el trabajo conjunto con el OPEC:
  - > Gestionar los vínculos con las diferentes organizaciones de la sociedad civil que participarán en los procesos de educación cívica y participación. Para esto deberá establecer los requisitos mínimos que estas organizaciones deben cumplir y establecer códigos de conducta a los que deberán sujetarse.
  - > Aprobar, junto con un comité representativo de la convención, las metodologías y técnicas de registro y sistematización de las instancias de participación. Además del contenido y estrategias de difusión.
  - > Coordinar el trabajo de los convencionales con las actividades establecidas por el órgano.
- Establecer alianzas con medios de comunicación para difundir el plan de educación cívica y las principales discusiones presentes en la convención a través de mecanismos que aseguren la recepción de la mayor cantidad de población posible.

- Realizar vínculos formales con diferentes instituciones locales, como universidades y municipalidades, para establecer sedes regionales que funcionen como centros de información y se encuentren a disposición de la división y los órganos externos. Estas instituciones deben proponer a tres profesionales que posean un alto conocimiento técnico y prestigio para que lideren estas funciones y sean remunerados por la convención. La división podrá solicitar nuevas propuestas de profesionales si lo considera necesario.
- Gestionar y asesorar las instancias de participación que las comisiones o la convención, en su conjunto, quisiera realizar de manera paralela a las ya existentes.
- Gestionar la inscripción y realización de las audiencias públicas. Además de sistematizar los documentos entregados por aquellos que no pudieron presentar, para realizar una audiencia con la sistematización de estos resultados semanalmente.
- Establecer y llevar a cabo un método que digitalice y sistematice las discusiones y votaciones realizadas en las comisiones y plenos para ser publicadas en la plataforma web.
- Recepción y aseguramiento de los requisitos de las iniciativas populares. Luego, serán los encargados de redactar los artículos que las representen, así como de ingresar las iniciativas a las tablas de las comisiones y plenos.
- Realizar informes que sistematicen la opinión pública que presentará en audiencias ante disensos.
- Gestionar el proceso de inscripción de las instituciones que quieran formar parte del Órgano de Control Ciudadano -OCC (descrito más adelante)- y establecer los requisitos que estas deben tener. Además, debe coordinar y sistematizar los registros formales realizados por este y canalizar las denuncias dentro de la convención para revindicar conductas de ser necesario.
- Asegurar que la plataforma web contenga todos los aspectos necesarios para el correcto desarrollo del proceso de participación ciudadana y que la información entregada sea fácilmente recepcionada por la ciudadanía.

**b. Plataforma web oficial y contactos.** El órgano administrativo de la convención constitucional debe estar a cargo de crear un sitio web oficial de la convención. Este sitio tiene como objetivo principal aumentar los niveles de transparencia y participación del proceso y que la información entregada sea útil para la ciudadanía. Es por esto que debe tener al menos:

- Información general de la función y estructura de la convención constitucional y de sus integrantes.
- Un calendario oficial sobre el proceso en general e información específica de la etapa en la que se encuentra la convención y los temas que se están tratando.
- Información detallada sobre las instancias de educación cívica y participación ciudadana a lo largo del país. Además de material específico para su desarrollo.

- Debe ser el principal centro de almacenamiento de información. Debe tener el registro tanto de las instancias al interior de la convención como aquellas de participación pública, además de documentación e informes claves.
- Espacios para la inscripción de solicitudes de audiencias y registro de organizaciones que quieran participar de las instancias de educación cívica, participación y control ciudadano. Además de ser el espacio donde ingresen las iniciativas populares.
- Tener números de teléfonos para resolver dudas de la ciudadanía.

### **3.2.2 ELEMENTOS EXTERNOS A LA CONVENCION**

**1. Órgano de Participación y Educación Cívica.** Organismo compuesto por universidades chilenas mandatado a crear y llevar a cabo un Plan Nacional de Educación Cívica y Consulta Pública acorde a los principios y estructuras establecidas en el reglamento de la convención. Su principal objetivo, será promover el debate público y la participación durante el proceso, además dar cuenta tanto a los futuros convencionales como a los ciudadanos, las preferencias del público. Para este fin el organismo debe, al menos:

- Realizar una revisión de investigaciones sobre medios de comunicación y métodos publicidad más eficaces para difundir el plan. Definir una estrategia a partir de esta revisión.
- Generar asociaciones con organizaciones de la sociedad civil a lo largo de todo el país para llevar a cabo el plan. Estas deben cumplir con los requisitos establecidos por la DPC.
- Coordinar el trabajo de las sedes regionales de la convención respecto al plan.
- Crear el material educativo y metodologías de consulta pública del plan.
- Establecer procedimientos y estrategias que aseguren la inclusión de grupos marginados y temas específicos.
- Crear procedimientos estandarizados para la moderación y registro de las instancias de participación con el objetivo de facilitar su sistematización.
- Analizar los registros de las consultas públicas de manera profesional, teniendo especial cuidado con los sesgos propios de la participación ciudadana.
- Generar informes de resultado de las consultas públicas para ser entregados, de manera oportuna, a los convencionales. Además, deberán entregar estos resultados en audiencias públicas.
- Comunicar y divulgar los resultados de las consultas públicas a la ciudadanía.
- Estar a disposición de la DPC ante la inclusión de nuevos mecanismos de participación.

La contraparte de este organismo en la convención será la DPC. Sin embargo, el Plan Nacional también deberá ser aprobado por el comité representativo de la convención.

Las universidades que compondrán este organismo deberán ser definidas por la convención.

En adelante se describirán los mecanismos de participación y las características del plan de educación cívica establecidas en el reglamento a cargo de la OTEC:

### **Mecanismos de participación**

**a. Encuentros públicos.** Los encuentros serán a nivel local, comunal, a grupos marginados y temas específicos. Sólo podrán ser autoconvocados los encuentros locales y temáticos, mientras que el órgano puede convocar encuentros en cualquier nivel. Este mecanismo posee dos etapas:

- La primera, se realizará al comienzo de la convención con el objetivo de identificar los principales temas que la ciudadanía considera que la constitución debiese tratar y las posiciones sobre estos.
- La segunda, será durante el proceso deliberativo de la convención, con el objetivo de identificar posiciones sobre temas específicos y controvertidos.

En la primera etapa los convencionales deberán asistir a diversos encuentros organizados por el órgano, de manera voluntaria. Durante la segunda etapa, el órgano deberá convocar encuentros en todas las comunas en cada semana distrital. Los convencionales deberán asistir, al menos, a un encuentro por comuna, de grupos marginales o temáticos. La convocatoria a grupos marginados y encuentros temáticos quedará a criterio del órgano, ya que estos tienen como principal objetivo que la participación refleje lo más fielmente la diversidad de la sociedad chilena y que responda a las discusiones que se llevarán a cabo en las comisiones. Ahora bien, la división y comisiones pueden solicitar la realización de encuentros específicos.

**b. Encuesta nacional.** El órgano deberá realizar una encuesta nacional en, al menos, tres momentos durante el funcionamiento de la convención. Su objetivo principal es complementar los encuentros locales y temáticos y tener nociones de la opinión pública respecto a temas particularmente controvertidos que surjan durante el proceso. Esta encuesta deberá ser representativa de la población y tener especial cuidado con los grupos subrepresentados. Dentro de los temas tratados deben estar, al menos: características socio económicas, temas generales que debiese tratar la convención y temas específicos que se encuentren discutiendo. La estructura y preguntas debe ser aprobada tanto por la DPC como por el comité representativo de la convención.

### **Educación Cívica**

El Plan Nacional de Educación Cívica debe tener, al menos tres partes, a saber:

- i. La primera tiene el objetivo de informar y educar sobre el proceso mismo, el calendario y las instancias de participación, poniendo especial énfasis en las primeras instancias de reuniones presenciales. Además, de tratar temas generales a ser abordados en la constitución.
- ii. La segunda debe instruir sobre temas más específicos, los espacios de participación que dispone la ciudadanía y las principales discusiones que se estén desarrollando en la convención.

- iii. La tercera y última parte tiene por objetivo educar a la ciudadanía sobre el contenido final de la constitución y las preguntas presentes en el referéndum de salida.

**2. Órgano de Control Ciudadano.** Organismo compuesto por organizaciones de la sociedad civil mandatadas a supervisar el correcto funcionamiento de la convención en cuanto a los compromisos adquiridos en términos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Aquellos que compongan esta asociación podrán asistir a las distintas instancias del proceso, para tomar registros formales de su funcionamiento. Estos deberán ser entregados a la DPC de la convención. Además, el organismo debe entregar un informe mensual público que dé cuenta del funcionamiento de la convención respecto a los compromisos adquiridos. Las organizaciones que quieran participar deberán cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos por la DPC.

### 3.3 IMPLEMENTACIÓN

La implementación de la propuesta antes descrita depende de la definición del funcionamiento de la convención, el cual quedará estipulado en su reglamento. En adelante, se presentará una propuesta general de funcionamiento de la convención, para luego mostrar los plazos en los que llevará a cabo la propuesta de participación.

#### 3.3.1 FASES DE LA CONVENCIÓN

Se propone que el funcionamiento temporal de la convención tenga 5 etapas. Las características y tiempo tentativo para cada una de ellas se presentan en el siguiente cuadro. Se asume el máximo plazo posible para el trabajo de la convención, es decir, 12 meses.

<b>Cuadro 5: Funcionamiento Convención Constitucional</b>		
<b>Etapas</b>	<b>Duración</b>	<b>Características</b>
Etapas 1: Reglamento	1 mes	Discusión y acuerdo del reglamento de la convención
Etapas 2: Instalación	2 meses	Elección comité representativo
		Instalación de Secretaría Técnica y Órgano Administrativo
		Creación de Plataforma Web
		Constitución de comisiones temáticas
Etapas 3: Trabajo comisiones	6 meses	Comienzo de trabajo de comisiones: Definición de líneas estratégicas y posibles temas a tratar
		Discusión y definición de mociones a votar en el pleno
Etapas 4: Trabajo plenario	2,5 meses	Discusión y votación plenaria
		Trabajo de comisiones y comité representativo en alternativas a mociones sin acuerdos o temas nuevos a integrar.
Etapas 5: Cierre	2 semanas	Discusión y votación plenaria final, y revisión del texto.

*Fuente: Elaboración propia.*

### 3.3.2 FASES DE PARTICIPACIÓN

La propuesta de participación se implementará entre las etapas 2 y 4, y al finalizar la etapa 5. En adelante se describirán las características de cada etapa respecto a la participación ciudadana.

#### *Etapa 2: Instalación*

En esta etapa se deben instalar la DPC, el OPEC y el OCC. Durante este periodo se debe crear la Plataforma Web de la convención, el Plan Nacional de Participación y Educación Cívica, comenzar a generar diversas alianzas con organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación y definir las estrategias para que el plan nacional tenga la mayor cobertura posible.

#### *Etapa 3: Trabajo de comisiones*

El objetivo de que se genere un largo periodo de trabajo de comisiones sin sesiones plenarias es dar espacio para integrar la opinión pública en las propuestas de normas constitucionales que luego se votarán en el pleno. Para esto la etapa se divide en 4 fases:

- **Fase 1:** Si bien el proceso educación cívica se realizará en las primeras tres fases del trabajo de comisiones, en esta primera fase juega un rol fundamental para que los ciudadanos sepan cómo participar. Los convencionales también tendrán un rol de difusión del Plan de Educación Cívica además de finalizar la primera definición de líneas estratégicas y temas a tratar. *Tiempo tentativo: 1 mes.*
- **Fase 2:** Primer hito de participación ciudadana. En este se realizarán los encuentros autoconvocados y la mayor cantidad de cabildos temáticos y con grupos marginados. Además, se llevará a cabo la primera encuesta nacional. En esta fase los convencionales deberán recorrer Chile asistiendo a estos encuentros. *Tiempo tentativo: 2 meses.*
- **Fase 3:** Sistematización de la información recogida en los encuentros y encuesta. Comienzo del proceso de inscripción y selecciones de las audiencias por comisión. En esta fase los convencionales comienzan el trabajo de definición de mociones. *Tiempo tentativo: 1 mes.*
- **Fase 4:** Audiencias por comisión, apertura de buzón de iniciativas populares, inicio de semanas distritales, entrega de informes de rendición de cuentas y segunda encuesta. En este periodo comienza la segunda etapa de educación cívica y las comisiones cierran las mociones a votar en el pleno. *Tiempo tentativo: 2 meses.*

#### *Etapa 4: Trabajo plenario*

Esta etapa se caracteriza por la discusión plenaria, sin embargo, las comisiones seguirán trabajando en nuevas mociones si lo consideran necesario y en caso de constatarse disensos. En este periodo, se sigue implementando la segunda etapa de educación cívica, las audiencias por comisión, las semanas distritales, los informes de rendición de cuentas y la última encuesta nacional. Hacia el final de la etapa se cierra el buzón de iniciativas populares y el proceso de inscripción de audiencias.

Al finalizar el trabajo de los constituyentes, comienza la última etapa de educación cívica.

Los mecanismos propuestos poseen la flexibilidad suficiente para ser llevados a cabo ante otro esquema de funcionamiento. El único mecanismo que corre un mayor riesgo es la primera etapa de encuentros, ya que la convención podría adelantar el trabajo plenario.

El cuadro 5 muestra la implementación temporal de la propuesta de participación a lo largo de las etapas de la convención.

Se estima que la propuesta podría tener un costo de \$16.081.050.688 aproximadamente, el detalle de este cálculo se encuentra en el Anexo 2. Si bien puede parecer una cifra alta, corresponde al 0,1% del presupuesto del Ministerio de Educación y al 12,1% del presupuesto del Congreso. Los beneficios no son cuantificables, sin embargo, podrían ser muy altos al contribuir decisivamente al éxito del proceso.

**Cuadro 6: Trabajo de la convención constitucional**

12 meses	PARTICIPACIÓN	1 mes <b>ETAPA 1</b>	2 meses <b>ETAPA 2: Instalación</b>	5 meses <b>ETAPA 3: Trabajo Comisiones</b>			
			Instalación de: > División de Participación > Órgano de Participación y Educación Cívica > Plataforma Web > Órgano de Control Ciudadano	Fase 1 1 mes	Fase 2 2 meses	Fase 3 1 mes	Fase 4 2 meses
					Encuentros locales, temáticos y con grupos marginados	Sistematización de información y entrega de resultados primeras consultas ciudadanas	Audiencias públicas por comisión
					Encuesta 1		Apertura buzón de iniciativas populares
					Parte 1 Educación Cívica		
						Encuesta 2	
	CONVENCIÓN	Discusión y acuerdo del reglamento de la convención	> Elección comité representativo > Instalación de Secretaría Técnica y Órgano Administrativo > Creación de Plataforma Web > Constitución de comisiones temáticas > Comienzo de trabajo de comisiones: Definición de líneas estratégicas y posibles temas a tratar	> Discusión sobre posibles mociones a votar en el pleno > Asistencia a consultas públicas a lo largo de Chile			Parte 2 Educación Cívica  Definición de mociones a votar en el pleno
	PARTICIPACIÓN		2,5 meses <b>ETAPA 4: Trabajo Plenario</b>		2 semanas <b>ETAPA 5: Cierre</b>		Etapa 3 Educación Cívica
			Audiencias públicas por comisión	Cierre de audiencias públicas			
			Semanas distritales				
		Encuesta 3					
		Entrega de informes mensuales de resultados de encuentros en semanas distritales					
			Cierre de buzón de iniciativas populares				
		Parte 2 Educación Cívica					
CONVENCIÓN		> Discusión y votación plenaria > Trabajo de comisiones y comité representativo en alternativas a mociones sin acuerdos o temas nuevos a integrar			Votación plenaria final y revisión del texto		

Fuente: Elaboración propia.

## **4. EFECTIVIDAD Y VIABILIDAD POLÍTICA**

### **4.1 EFECTIVIDAD**

En adelante se analizarán los resultados esperados de los instrumentos propuestos según los objetivos específicos de la política.

#### *Objetivo 1: Transparencia y rendición de cuentas*

Los instrumentos que responden a este objetivo son, en primer lugar, las normas de transparencia, es decir, regirse bajo las leyes de transparencia, probidad y lobby; la transmisión y registro de las sesiones y los informes de rendición de cuentas. Como resultado, se espera que información clave sea pública y se encuentre a disposición de la ciudadanía de manera oportuna. En segundo lugar, a través de las semanas distritales, la plataforma web y las funciones de difusión, tanto de la DPC como del OPEC, se espera facilitar el acceso y uso de esta información pública por parte de la ciudadanía. Por último, a través de las funciones del OCC se espera que aumente el control de las exigencias de transparencia y rendición de cuentas.

#### *Objetivo 2: Educación cívica*

El principal resultado esperado de la definición de las etapas de educación cívica en el reglamento es asegurar que esta sea pertinente y oportuna a los diferentes momentos de la convención ayudando a igualar las condiciones para participar. Mientras que, a través de la definición técnica tanto la DPC como el OPEC, se espera que el contenido del plan sea neutro y apropiado. Por otro lado, al igual que en el primer objetivo, por medio de las funciones de difusión y de generación de alianzas con medios de comunicación, se espera que el contenido tenga diversos formatos y sea publicitado a través de diferentes medios para abarcar a la mayor cantidad de población posible.

#### *Objetivo 3: Mecanismos de participación*

El resultado esperado de los mecanismos propuestos es lograr una participación amplia, inclusiva e incidente. De las audiencias públicas se espera que los constituyentes escuchen a la ciudadanía en general, pero especialmente a las organizaciones sociales. Mientras que de los encuentros locales, comunales y temáticos se espera ampliar el proceso deliberativo a todo ciudadano que quiera participar. Por su parte, el resultado esperado de las reuniones con grupos marginados es incluir en la deliberación a aquellos que han sido históricamente desplazados en la esfera pública. También se espera que, a través de estos dos últimos mecanismos, los constituyentes fortalezcan su relación con la ciudadanía. Que el reglamento determine que los resultados de estos encuentros sean abordados en la discusión de la convención asegura cierto nivel incidencia, sin embargo, con las iniciativas populares se espera que esta sea garantizada. Si bien la encuesta nacional no es abierta a la ciudadanía, permite tener complementar la participación voluntaria y se espera que indique tendencias en la opinión pública. Por último, con el OCC se espera ampliar la participación a aspectos de transparencia y fiscalización.

#### *Objetivo 4: Institucionalidad y gestión*

Con la creación de la DPC, el OPEC y el OCC se espera que las dimensiones claves para asegurar la participación se realicen de forma profesional, confiable, oportuna y posea un

amplio alcance. Por otro lado, con la definición de dos momentos de participación se espera que las opiniones del público sean correctamente integradas en el proceso.

Algunos elementos importantes de la experiencia internacional no fueron tomados en consideración a pesar de responder a alguno de los objetivos de la propuesta. Esto por razones que tienen que ver con el contexto y características del proceso chileno, a saber:

1. *Foros* con la metodología utilizada en Islandia<sup>19</sup>. Si bien esta ha tenido un amplio reconocimiento internacional, actualmente nos encontramos en un contexto de pandemia, por lo que reunir a una cantidad importante de personas puede ser más complejo en términos sanitarios que a un grupo pequeño. Por otro lado, en Chile aún existe una brecha digital importante, por lo que el mecanismo no garantiza que todo aquel que quiera participar pueda hacerlo, así como tampoco la asistencia de todos los elegidos si es que se quisiera realizar de manera online. Por último, Islandia tiene una población mucho más pequeña, por lo que la sistematización de la participación online es más simple que en países más grandes.

2. *Referéndums*. Se decidió no incluir referéndums consultivos ni integrar elementos al plebiscito de salida. Esto debido a que posee baja viabilidad política. En primer lugar, existe una escasa cultura de referéndums, ya que la constitución actual define que sólo pueden ser convocados por el presidente, y, en segundo lugar, poseen un alto costo de implementación.

3. *Etapas consultiva a borrador*. Sólo se poseen 12 meses para redactar una nueva constitución, por lo que no se integró una etapa consultiva a un borrador con el objetivo de que las otras etapas participativas tengan el tiempo suficiente para lograr sus resultados esperados.

## **4.2 ACTORES Y PRIORIZACIÓN**

### **Actores directos**

Los actores que se encuentran relacionados directamente son los propios constituyentes, ya que son los encargados de definir los niveles de participación ciudadana en el reglamento.

Respecto a sus funciones, una mayor participación podría significar más carga laboral y determinación de su trabajo, ya que deben cumplir con una agenda de actividades de participación y rendición de cuentas. Por otro lado, al igual que en las funciones parlamentarias, mayores niveles de participación podrían afectar sus niveles de representatividad y poder. Por estas razones, los convencionales podrían estar en contra de definir altos niveles de participación en el reglamento.

---

<sup>19</sup> Como se explicó anteriormente, los foros se caracterizaron por elegir a un grupo aleatorio de la población, el cual durante un día deliberó sobre contenidos constitucionales. La población que no fue elegida participaba de manera virtual y sus posiciones también fueron consideradas.

Dado que aún no han sido las elecciones de los convencionales y todavía se están definiendo ciertos aspectos electorales no podemos hacer un análisis más acabado de la viabilidad de una política como esta. Sin embargo, dado el sistema electoral, podríamos intuir que la mayoría de los convencionales representarán sectores políticos y sus intereses, lo que se analizará más adelante.

## **Actores indirectos**

### *Partidos políticos*

La aprobación del reglamento requiere de un quorum de 2/3. Asumiendo que la convención tendrá una composición similar al congreso, es posible que se apruebe esta propuesta, sin embargo, lo más probable es que para alcanzar el quorum algunos mecanismos de participación sean omitidos como resultado de la negociación. La razón de la afirmación anterior tiene que ver con la cantidad de sectores que han apoyado históricamente la participación ciudadana en el sector público o actualmente se encuentran abiertos a que el actual proceso sea participativo.

Los sectores de izquierda han apoyado históricamente el cambio constitucional. Participaron activa e institucionalmente del proceso de diálogos ciudadanos y han ingresado proyectos de ley para aumentar la participación ciudadana<sup>20</sup>. Además, en las últimas semanas algunos políticos del sector han realizado declaraciones sobre la importancia de la presencia de mecanismos de participación durante el proceso constitucional.

Por su parte, los sectores de derecha han estado más divididos respecto a esta área en particular. En los últimos programas presidenciales de Chile Vamos no se tocó el tema de cambio constitucional, sin embargo, si se comprometió a integrar Iniciativa Populares de Ley, a pesar de que sectores de su coalición están en contra de los mecanismos de democracia directa. Por otro lado, Sebastián Piñera, en su primer gobierno, ingresó una de las propuestas más completas de reforma a plebiscitos y consultas municipales. Respecto a los diálogos ciudadanos, el sector se mostraba a favor de una reforma más que de un cambio constitucional, sin embargo, participaron en Consejo Ciudadano de Observadores, y si bien Chile Vamos dejó libertad a sus militantes para participar, Evópoli lo hizo institucionalmente (Soto y Welp, 2017). Respecto al actual proceso, este último partido publicó, a través de la fundación Horizontal, un documento de criterios para el reglamento de la convención en el cual aborda mecanismos de participación y transparencia.

### *Sociedad civil*

Las organizaciones de la sociedad civil son probablemente los actores más interesados en que el proceso constitucional sea altamente participativo. En primer lugar, algunas de estas son las que sistemáticamente han propuesto cambios constitucionales, lo que se puede ver en diferentes movimientos sociales que, si bien tienen consignas e iniciativas

---

<sup>20</sup> La actual ley de transparencia y regulación de lobby, la ley N°20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, mociones para integrar Iniciativas Populares de Ley en la actual constitución y reformas a los plebiscitos y consultas municipales.

específicas, dentro de sus demandas se encuentran reformas o un cambio total a la constitución.

En segundo lugar, tanto en el proceso constitucional liderado por la expresidenta Michelle Bachelet como en el actual varias organizaciones tienen dentro de sus objetivos informar sobre el proceso constitucional y profundizar el debate para acercar a la ciudadanía a la toma de decisiones<sup>21</sup>. Estas organizaciones están interesadas en que existan espacios para poder entregar los resultados de sus propios procesos participativos y contribuir a que la deliberación sea lo más participativa posible.

Por último, históricamente son las organizaciones de la sociedad civil las que utilizan los espacios de participación, un ejemplo tangente son las audiencias, en las cuales diferentes centros de estudios y organizaciones van a presentar propuestas para incidir en la tramitación de iniciativas legales.

### *Gobierno*

El gobierno es un actor sumamente relevante en tanto es parte del proceso de manera formal. La ley N°21.200, que regula el proceso constituyente, señala que le corresponde al presidente o al organismo que éste determine entregar apoyo técnico, administrativo y financiero a la convención constitucional. En este sentido, sus intereses pueden ser contrapuestos. Por un lado, tiene un fuerte interés en que el proceso constitucional sea exitoso, ya que determinará la capacidad de superar la actual crisis y debido a su importancia, será recordado históricamente. Por lo tanto, si consideran que la presencia de mecanismos de participación ciudadana aumentará las probabilidades de que sea un buen proceso, apoyarán e incentivarán estos espacios. Sin embargo, los mecanismos de participación involucran un gasto público importante. En consecuencia, el gobierno querrá incluir la cantidad de mecanismos que les permitan entregar cierta legitimidad al proceso, pero al menor costo posible. En este sentido, los convencionales que representen al sector del gobierno abogarán para alcanzar este equilibrio, mientras que probablemente los sectores de izquierda presionarán por mayores espacios de participación.

Se reconocen al menos tres conflictos relevantes por la existencia de estos intereses contrapuestos. El primero tiene que ver con el debilitamiento de la representatividad al integrar mecanismos de democracia directa. El único mecanismo propuesto en esta línea son las iniciativas populares. Es probable que sectores de derecha se opongan a este. El segundo conflicto refiere a los costos. Sectores afines al gobierno querrán que el gasto sea el menor posible, por lo que presionarán por priorizar sólo algunas instancias participativas. Los mecanismos que implican un mayor costo son los encuentros y las encuestas. Por último, puede que exista un conflicto respecto a los niveles de transparencia, sin embargo, será de rápida resolución debido a la experiencia institucional previa, la cual se caracteriza por tener altos niveles de transparencia.

---

<sup>21</sup> Ejemplos actuales de estas iniciativas son “Ahora Nos Toca Participar”, proyecto que aúna a más de 750 organizaciones sin fines de lucro con el objetivo de promover el derecho a participar. Otro ejemplo es la plataforma “Tenemos Que Hablar De Chile” impulsada por la Universidad de Chile y la Universidad Católica de Chile, que tiene como objetivo aportar a las decisiones de las autoridades en los próximos procesos deliberativos, a través de información recabada en espacios de participación abiertos e inclusivos.

A partir de estos conflictos, los objetivos prioritarios de la propuesta y asumiendo que las personas no tienen la misma capacidad de participar, se propone priorizar los mecanismos de participación más inclusivos y deliberativos. La ciudadanía organizada tendrá más facilidad de participar en las iniciativas populares y audiencias, mientras que el mecanismo menos deliberativo es la encuesta. Asumiendo que las audiencias difícilmente quedarán fuera del reglamento debido a la importancia que han tenido en el proceso legislativo y su bajo costo, se propone priorizar en la negociación los encuentros locales, comunales, a grupos marginados y temáticos por sobre las encuestas y las iniciativas populares. De poder integrarse algunos de estos últimos dos mecanismos en el reglamento, se propone priorizar las iniciativas populares por su carácter vinculante.

## **5. CONCLUSIONES**

Chile se encuentra en un momento clave en su historia. El próximo proceso constituyente definirá el futuro de la democracia del país. Esta es una oportunidad única para superar - y no profundizar- la actual crisis política y social, y fortalecer nuestro sistema democrático.

Para lograrlo resulta sustancial que el proceso goce de una alta legitimidad por parte de la ciudadanía. La próxima constitución debe reflejar fielmente los valores, aspiraciones y símbolos compartidos por toda la sociedad chilena, por lo que resulta esencial que existan espacios para que la ciudadanía de cuenta de estos aspectos fundamentales.

En este documento se realizó una propuesta que intenta garantizar lo anterior. Sin embargo, independiente que la convención constitucional adopte esta u otra propuesta de participación ciudadana, se recomienda que ella, al menos, cumpla con las siguientes características:

1. Cuenten con una institucionalidad que permita, además de realizar una adecuada planificación y ejecución de los planes de educación cívica y espacios de participación, un análisis profesional, objetivo y oportuno de la información recabada.
2. Tenga altos niveles de transparencia, espacios de rendición de cuenta y medios que faciliten el acceso y el uso de la información pública.
3. Establezca múltiples mecanismos de participación que sean inclusivos y atingentes con los procesos desarrollados por la convención y que garanticen algún nivel de incidencia.
4. Posea estrategias -que incluyan a organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación- para que tanto los procesos de educación cívica como los mecanismos de participación abarquen la diversidad de la sociedad chilena y especialmente a los grupos que han sido históricamente marginados.

## REFERENCIAS

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2014). Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 26, 139-146.

Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?. *Perfiles latinoamericanos*, 18(35), 9-34.

Arditi, B., Barros, S., Bowman, G., & Howarth, D. (2005). *Populism and the Mirror of Democracy*. Verso.

Bobbio, N. (1985). Norberto. La crisis de la democracia y la lección de los clásicos. *BOBBIO, Norberto; PONTARA, Giuliano; VECA, Salvatore. Crisis de la democracia. Traducción de Jordi Marfà. Barcelona: Ariel*, 5-25.

Blount, J. (2011). *Participation in constitutional design* (Vol. 49). Cheltenham: Edward Elgar.

Brandt, M., Cottrell, J., Ghai, Y., & Regan, A. (2011). *Constitution-making and Reform: Options for the Process*. Geneva: Interpeace.

Carey, J. M. (2009). 7 Does It Matter How a Constitution Is Created?. *Is Democracy Exportable?*, 155.

Contreras-Aguirre, G., & Morales-Quiroga, M. (2014). Jóvenes y participación electoral en Chile 1989-2013. Analizando el efecto del voto voluntario. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 12(2), 597-615.

Consejo de Participación Ciudadana. (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 de Chile.

Dazarola, G. (2019). *Participación Ciudadana: Avances y desafíos en la legislación nacional*. Biblioteca Nacional del Congreso de Chile.

Cornwall, A., & Coelho, V. S. (Eds.). (2007). *Spaces for change?: the politics of citizen participation in new democratic arenas* (Vol. 4). Zed Books.

Couso J. y Coddou A. (2009), “Las Asignaturas Pendientes de la Reforma Constitucional Chilena” Working Papers ICSO/UDP N° 2.

Dahl, R. (2004). “Democracy.” *Encyclopedia Britannica Ultimate Reference Suite*. Chicago.

- Eisenstadt, T. A., LeVan, A. C., & Maboudi, T. (2015). When talk trumps text: the democratizing effects of deliberation during constitution-making, 1974-2011. *The American Political Science Review*, 109(3), 592.
- Elster, J. (2012). The Optimal Design of a Constituent Assembly. In *Collective wisdom: Principles and mechanisms*. Cambridge University Press, 148–172.
- Elkins, Z., Ginsburg, T., & Melton, J. (2009). *The endurance of national constitutions*. Cambridge University Press.
- Ferrero, M. (2020). Mecanismos de participación ciudadana en el proceso constituyente de Islandia. Biblioteca Nacional del Congreso de Chile.
- Finkel, S. E. (2003). Can democracy be taught?. *Journal of Democracy*, 14(4), 137-151.
- Gaventa, J. (2006). Finding the spaces for change: a power analysis. *IDS bulletin*, 37(6), 23-33.
- Gluck, J., & Brandt, M. (2015). Participatory and Inclusive Constitution Making. *United States Institute*.
- Hevia de la Jara, F. (2010). La iniciativa legislativa popular en América Latina. *Convergencia*, 17(52), 155-186.
- Hernández, A. (2019). Audiencias públicas en los congresos de América Latina. Biblioteca Nacional del Congreso de Chile.
- Hoehn, M. (2020). Participación Ciudadana en el Proceso Constituyente Boliviano. Biblioteca Nacional del Congreso de Chile.
- Jordan, M. J. (2017). Análisis de la ley N° 20.730: características y desafíos. *T&S TRANSPARENCIA & SOCIEDAD*, 33.
- Luna, J. P., & Altman, D. (2011). Uprooted but stable: Chilean parties and the concept of party system institutionalization. *Latin American Politics and Society*, 53(2), 1-28.
- Luna, J. P. (2016). Delegative Democracy Revisited: Chile's Crisis of Representation. *Journal of Democracy*, 27(3), 129-138.
- Moehler, D. C. (2008). *Distrusting democrats: Outcomes of participatory constitution making*. University of Michigan Press.
- Morales, M. (2020). Estallido social en Chile 2019: participación, representación, confianza institucional y escándalos públicos. *Análisis Político*, 33(98), 3-25.
- Negretto, G. L. (2017). Constitution Making in Democratic Constitutional Orders: The Challenge of Citizen Participation. *Let the people rule*.

Negretto, G. L. (2017). Constitution-Making in Comparative Perspective. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.

Nolte, D. (2003). El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 23(2), 43-67.

OECD (2016). Open Government: The Global Context and the Way Forward. *OECD Publishing, Paris*.<http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>.

OECD (2017). La Participación Ciudadana en el Proceso Constituyente. Estudio de Gobernanza Pública de la OCDE: Chile.

PNUD (2019). 10 Años de Auditoría a la Democracia. Antes del Estallido Social.

PNUD (2017). La Participación de la Sociedad Civil en el Proceso Legislativo Chileno.

PNUD (2016). Auditoría a la Democracia: más y mejor democracia para un Chile inclusivo.

PNUD (2015). Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2015. Los tiempos de la politización.

Prater, D. (2019). *The Global State of Democracy 2019*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Quiroga, M. M. (2020). Estallido social en Chile 2019: participación, representación, confianza institucional y escándalos públicos. *Análisis Político*, 33(98), 3-25.

Quiroga, M. M. (2017). ¿Por qué se aprobó el voto voluntario en Chile? Razones y argumentos que impulsaron la reforma. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 8(2), 105-138.

Ramírez, R., Sternsdorff, N. y Pastor, C. (2016). Lobby en Chile: ¿tenemos la ley que necesitamos? Desarrollando ideas.

Rivera, F. (2020) Participación ciudadana y proceso constituyente en Colombia: el caso de la Asamblea Constituyente de 1991. Biblioteca Nacional del Congreso de Chile.

Sepúlveda, B. (2020). Iniciativa Popular de ley en la nueva Constitución Política de Chile.

Sierra, L. (2017). Críticas a la metodología y sistematización del proceso constitucional. Centro de Estudios Públicos.

Soto, V. (2020). La participación ciudadana en el proceso constituyente ecuatoriano (2007-2008). Biblioteca Nacional del Congreso de Chile.

Soto, F., & Welp, Y. (2017). *Los diálogos ciudadanos: Chile ante el giro deliberativo*. LOM ediciones.

Voigt, S. (2003). *The Consequences of Popular Participation in Constitutional Choice-Towards A Comparative Analysis*.

Wallis, J. (2014). *Constitution making during state building*. Cambridge University Press.

Wing, S. (2008). *Constructing democracy in transitioning societies of Africa: Constitutionalism and deliberation in Mali*. Springer.

## **ANEXOS**

### **Anexo 1: Leyes de transparencia, probidad y lobby**

La entrada en vigencia de la ley de transparencia -el año 2009- fue el resultado de importantes avances en la materia, desde el retorno a la democracia y es reconocida como un hito histórico en la profundización de la democracia chilena. Esta regula: los niveles de transparencia activa (información que debe publicarse en la web) y pasiva (aquella que se solicita mediante procedimiento formal) de los órganos de la Administración del Estado. Además, crea a un organismo autónomo, el Consejo para la Transparencia, el cual tiene como objetivo principal fiscalizar el cumplimiento de la ley. Los ámbitos que deben ser públicos tienen que ver con la información respecto de la orgánica de los órganos, sus trabajadores internos y externos, el detalle de la ejecución del presupuesto y en cuanto a sus servicios y los beneficiarios de estos. Las causales de secreto son pocas y específicas, a saber: cuando la publicidad afecta el cumplimiento de las funciones del órgano, afecta a los derechos de las personas, la seguridad o interés nacional y cuando se trata de información que, por ley de quorum calificado, se declara reservada (Larraín, 2008).

Luego, el año 2014, entró en vigor la ley de Lobby, la cual fue el primer paso para regular y transparentar las relaciones entre grupos de interés y actores políticos. Sus aportes más relevantes se relacionan con la transparencia de reuniones entre lobistas y las autoridades durante los procesos de toma de decisiones y con la diferenciación entre esta actividad y el tráfico de influencias y el cohecho. Actualmente, existe un registro de los lobistas, de las reuniones que poseen con autoridades públicas y de las donaciones que realizan. Además, integra un sistema de sanciones ante el incumplimiento de la ley, cuya fiscalización le corresponde a la Contraloría (Ramírez, Sternsdorff y Pastor, 2016).

A pesar de ser un paso relevante, la ley de regulación del lobby, ha sido fuertemente criticada por ser insuficiente. En primer lugar, solo lleva un registro y no transparenta las industrias que pagan para influir en las decisiones políticas y sus intereses. En segundo lugar, este registro se restringe al ámbito nacional, dejando de lado las reuniones en el extranjero (Ramírez, Sternsdorff y Pastor, 2016). En tercer lugar, la responsabilidad recae solo en el sujeto pasivo, es decir, en el lobista y no regula la conducta de los tomadores de decisiones. En cuarto lugar, algunos consideran que las multas son muy bajas para los recursos que poseen los que pagan por lobistas y solo se sanciona al sujeto pasivo. En quinto lugar, existe un vacío respecto a la utilización de correo electrónico para la realización de lobby, desincentivando la realización de audiencias y reuniones. Por último, la solicitud de información, por parte de las autoridades públicas, no es considerada como una actividad de lobby (Jordán, 2017).

Por último, el año 2016 entra en vigencia la ley de Probidad en la Función Pública y Prevención de Conflictos de Intereses. Esta ley obliga a las autoridades y funcionarios declarar sus intereses y patrimonio de forma pública, aportando de manera importante a los niveles de transparencia.

## Anexo 2: Presupuesto

El siguiente cuadro muestra una estimación gruesa del posible costo que puede tener la propuesta de política pública. Este se basó en el presupuesto del proceso de Diálogos Ciudadanos del año 2016<sup>22</sup>. No se consideró el trabajo del Órgano de Control Ciudadano, ya que este es ad honorem.

**Cuadro 7: Presupuesto participación convención constitucional**

<b>Partida</b>	<b>Detalle</b>	<b>Presupuesto (miles de pesos)</b>
<b>División de Participación</b>	1 coordinador con un sueldo de 3.500.000 y 9 funcionarios tiempo completo con un salario de 1.500.000 pesos mensuales para las siguientes funciones: 1. Sistematizar y digitalizar las discusiones en la convención. 2. Gestión de audiencias públicas. 3. Coordinación con Órgano de participación ciudadana y Educación Cívica y apoyo de instancias de participación a las comisiones. Tres funcionarios. 4. Coordinación de contenido comunicacional y plataforma web. 5. Generación de vínculos con organizaciones sociales. 6. Establecimiento de alianzas con medios de comunicación. 7. Sistematización de resultados de participación ciudadana ante petición de convencionales o en caso de disensos.	\$ 165,000
<b>Órgano de Participación y Educación Cívica</b>		
Campaña comunicacional y plataforma web	Costo de campaña comunicacional de Diálogos Ciudadanos multiplicado por la cantidad de etapas de educación cívica.	\$ 3,300,000
Contratación de facilitadores e investigadores para la gestión y análisis de encuentros ciudadanos	Costo estipulado en proceso de Diálogos Ciudadanos multiplicados por la cantidad de encuentros que se realizarán a lo largo de la convención, es decir, seis: uno al inicio y cinco más, uno por cada semana distrital.	\$ 10,418,976
Encuesta	Asumiendo una muestra de 5.000 personas y un costo por encuesta de \$15.000 <sup>23</sup> .	\$ 225,000
<b>Total</b>		\$ 14,108,976
<b>Inflación</b>		0,138
<b>Total</b>		\$ 16,056,015

Fuente: Elaboración propia.

<sup>22</sup> El presupuesto del año 2016 contemplaba \$1.736.496.000 en la contratación de facilitadores y gestión de diálogos y \$1.100.000.000 en la implementación de la campaña comunicacional.

<sup>23</sup> Consulta a experto.