

PARTICIPACIÓN POPULAR EN EL PROCESO CONSTITUYENTE EN CHILE

Antecedentes, instrumentos y resultados

Gonzalo Delamaza



ÍNDICE

1. <i>Antecedentes</i>	3
2. <i>Proceso constituyente, “Estallido Social” y camino a la Convención Constitucional</i>	5
3. <i>La implementación de la participación popular durante la Convención Constitucional</i>	9
3.1. <i>Reglamento de Participación</i>	10
3.2. <i>Mecanismos</i>	12
3.3. <i>Implementación del Reglamento de Participación</i>	14
3.4. <i>Resultados de la Implementación</i>	16
4. <i>La participación a la luz de los criterios de incidencia, inclusión de sectores rurales y otros criterios normativos de la Convención Constitucional</i>	24
4.1. <i>Incidencia</i>	24
4.2. <i>Participación e Incidencia de los Sectores Rurales</i>	25
4.3. <i>Otros criterios establecidos en el Reglamento de Participación Popular</i>	28
5. <i>Reflexiones Finales</i>	31
5.1. <i>Reflexión a la luz del proceso participativo previo</i>	32
5.2. <i>Reflexiones a la luz de la participación durante la Convención Constitucional</i>	32
<i>Referencias Bibliográficas</i>	36

Este documento es el resultado del programa “Ruralidad en el proceso constituyente en Chile”, coordinado por Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y fue posible gracias al financiamiento de Fundación AVINA. Se autoriza su reproducción parcial o total y la difusión del documento, sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Este documento se termina de redactar en el momento en que la Convención Constitucional ha culminado su trabajo de elaboración de una nueva Constitución para Chile. Por primera vez en la historia republicana del país un cuerpo electo por la ciudadanía aborda la tarea de proponer las nuevas bases para la convivencia nacional. Esa es ya una innovación histórica. Otra es que el proceso ha sido realizado incorporando de manera formal y con diversos criterios normativos la participación popular en el trabajo de la Convención. Por ello resulta doblemente relevante analizar las características de dicha participación. De una parte, interesa conocer lo sucedido, inédito en el desempeño de las instituciones políticas chilenas; de otra el proceso puede ofrecer valiosas lecciones y aprendizajes para los nuevos espacios que se abrirán a la democracia participativa. El documento comienza exponiendo los antecedentes relativos a la participación popular que sitúan a la Convención dentro de un “proceso constituyente” que la antecede y la contextualiza. El cuerpo principal del documento expone las características del diseño e implementación de la participación popular durante la Convención. Luego se analiza dicho proceso en términos de su incidencia, la participación de los sectores rurales y también con respecto a los demás criterios normativos que éste se planteó. Finalmente se proponen reflexiones sobre aprendizajes y lecciones que surgen del proceso.

1. Antecedentes

El proceso constituyente en Chile está sustentado en un período de movilización social incremental de más de un decenio, que tuvo un momento de especial masividad, convergencia e intensidad en octubre de 2019. En este sentido no es equivocado señalar que dicho proceso es resultado de la participación popular sostenida, amplia, diversa. Ello no significa, por cierto, que dicha movilización haya estado orientada única ni principalmente por el cambio de la Constitución. Pero sí es la que da origen al proceso, que luego de octubre de 2019, toma un cauce institucional, dado que los intentos previos no habían tenido resultado.

Tras esta situación se advierte un fenómeno de larga data que indica un creciente grado de separación y ruptura entre la institucionalidad política y las demandas ciudadanas. En cierto modo ese proceso se origina en el “modelo de gobernabilidad” instaurado a partir de los años noventa, que contempló un diseño político democrático “de baja intensidad”. Dicho modelo suponía la continuidad constitucional luego de las reformas de 1989 y la restricción de las decisiones políticas al marco del modelo neoliberal corregido que regía las relaciones económicas y sociales. A ello se sumaba el monopolio de la representación política en los partidos políticos y un sistema electoral binominal mayoritario que garantizaba el consenso inicial de los dos grandes bloques políticos que diseñaron el modelo (Delamaza, 2010).

La participación ciudadana, en este contexto, si bien estuvo presente en diversas iniciativas gubernamentales y originó la Ley 20.500 en 2011, lo hizo en modalidades exclusivamente consultivas, sin articulación ni incidencia con las decisiones y las políticas públicas. La concepción de Estado subsidiario también enmarcó los diseños participativos. “Los espacios que se han abierto a la participación de las organizaciones civiles de diverso tipo han buscado principalmente el cofinanciamiento de los programas y políticas (vivienda, salud y posteriormente educación),

subsidiando de este modo la insuficiencia de recursos del sector público. Este co-financiamiento organizado se suma al que crecientemente se realiza de modo individual. Así, por ejemplo, la vivienda social se financia con aportes de la familia y con subsidio estatal, mientras los pavimentos frente a la vivienda se financian con aportes comunitarios y programas públicos” (Delamaza, 2005: 61).

Ya en 1998 el Informe de Desarrollo Humano en Chile del PNUD había diagnosticado la dualidad y separación que se estaba produciendo entre la dinámica de la sociedad y la institucionalización política y económica en el país, expresada en aquel tiempo en “desafección” y “retraimiento” (PNUD, 1998). La última reforma importante de la Constitución Política de 1980 se realizó en 2005 por parte del gobierno de Ricardo Lagos (2000 – 2006). Pero lejos de resolver o transformar la escisión entre sociedad y política, a partir de ese momento se comienzan a incrementar las movilizaciones extrainstitucionales en busca de modificaciones de aspectos esenciales de la política de la época. Fue el caso de las demandas de los estudiantes secundarios en 2006 y las movilizaciones ambientalistas en diversos momentos. El sistema político dejó de canalizar o encauzar ese tipo de demandas y los movimientos sociales se fueron orientando a una concepción más autonomista y asamblearia. En paralelo con ello diversas instituciones del país experimentaron procesos de corrupción que fueron minando cada vez más la confianza ciudadana en el poder institucionalizado y en particular en la política. Fue el caso de las diversas colusiones empresariales, los casos de financiamiento ilegal de la política, de corrupción en el Ejército y en Carabineros de Chile, el amparo y protección de la Iglesia Católica a los delitos cometidos por sus sacerdotes, entre otras situaciones.

Hace cinco años un diagnóstico colectivo señalaba que “frente al panorama descrito, en los últimos años hemos sido testigos del cambio que ha experimentado la cultura política del país, la que se expresa en una mayor conciencia ciudadana en el ejercicio de los derechos y una demanda de participación efectiva en los asuntos públicos, que es necesario recoger. Lo anterior se da junto a una expresión pública de creciente descontento e insatisfacción con las debilidades del sistema político y de representación y una demanda por una democracia mucho más participativa y real. Hay cada vez más conciencia que la desigualdad en el país que afecta a todos los ámbitos del quehacer nacional, también se da al momento de participar en la toma de decisiones. Es por ello que junto a la demanda ciudadana de cambios en favor de una mayor igualdad en el acceso y calidad a bienes públicos, también se exige un mayor protagonismo y participación de la ciudadanía en las reformas y en la vida del país” (Consejo Nacional de Participación, 2017: 31).

Luego de las masivas movilizaciones en torno a la educación pública en 2011 y los diversos movimientos de reivindicación ambiental y regional en diversos puntos del país en 2012 (Calama, Punta Arenas, Freirina, Aysén, Punta Arenas) el país ingresó de hecho en un “proceso constituyente”, marcado inicialmente por un momento de impugnación en diversos temas y lugares. Hubo que esperar hasta 2019 para que este proceso ingresara a un “momento constituyente” y, finalmente a un “momento constitucional” a partir de marzo de 2020 (Delamaza, Maillet y Paredes, 2022).

2. Proceso constituyente, “Estallido Social” y camino a la Convención Constitucional

La movilización social masiva, diversa, en la calle, en los medios de comunicación y en las redes sociales, sin (y contra) los partidos políticos, abrió el camino constituyente, actualmente en su fase de sanción de un texto de nueva Constitución. Las demandas de transformaciones expresadas en las movilizaciones no eran necesaria ni únicamente por una nueva Constitución. La evidencia muestra más bien un camino de movilización ascendente desde comienzos de la década, que convergió en octubre de 2019 (COES, 2020; Allain et al., 2020). La secuencia de ese momento fue, al igual como había sido en 2006 y 2011, iniciada por los jóvenes, en este caso estudiantes secundarios, a partir de un hecho específico (el alza de los pasajes del Metro de Santiago). Luego se produjo el llamado “estallido social” del 18 de octubre, que consistió en masivas marchas, manifestaciones, barricadas en las calles de la capital, todo ello acompañado de una serie de actos de violencia contra bienes públicos y privados: incendios, saqueos y apedreos a locales comerciales. Lo más resaltante fue la quema de un amplio número de estaciones del Metro y de un edificio céntrico de una compañía eléctrica. Luego la movilización se expandió a regiones, el gobierno estableció el “estado de sitio”, sacó a los militares a la calle y ejerció una fuerte represión policial, sin por ello detener las movilizaciones. El 25 de octubre se realizó una manifestación pacífica en Santiago considerada la más grande de la historia nacional. Con posterioridad a ello el gobierno realizó un cambio de gabinete, dando espacio en él a sectores estimados como de mayor apertura hacia la nueva situación. Luego de los primeros días de movilizaciones prácticamente sin consignas, pancartas, líderes, ni organización, fueron emergiendo reivindicaciones y se inició una dinámica de cabildos y encuentros autoconvocados, que fueron instalando con fuerza la demanda del cambio constitucional. En diciembre de 2019 se realizó un plebiscito convocado por la Asociación de Municipalidades, en el cual se señala participaron más de dos millones y medio de personas, quienes se pronunciaron abiertamente por una nueva Constitución.

El proceso constituyente como demanda, sin embargo, había comenzado con anterioridad, siendo parte de los temas emanados de las movilizaciones de 2011 y estando presentes en la campaña presidencial de 2013. Al menos se puede consignar dos esfuerzos con impacto institucional. El primero fue el movimiento Marca AC (Asamblea Constituyente) que llamó a marcar con esa sigla la papeleta del voto en las elecciones presidenciales de fines de 2013. El segundo fue la tardía iniciativa del segundo gobierno de Bachelet (2014 – 2018) para dar respuesta a una promesa de campaña, que se inició con un importante proceso participativo durante 2016 (Encuentros Locales Autoconvocados, participación on line, Cabildos provinciales y regionales y consulta indígena) (Figuroa y Jordán, 2021). Si bien se formuló un proyecto de nueva Constitución, cuya vinculación con el proceso participativo previo no es trazable, este no llegó a discutirse en el Congreso. En 2018 el segundo gobierno de Piñera (2018 – 2022) abandonó la iniciativa.

La demanda de cambio constitucional coexistió con diferentes movimientos de gran impacto y masividad durante todo el período, entre los cuales se puede mencionar: el movimiento por la educación pública en 2011; la “rebelión de las regiones” en diversas localidades durante 2012; el

movimiento “No + AFP” en 2016; el “mayo feminista” de 2018. Vale decir se trata de un proceso de activación y movilización social y política durante todo un decenio, que ha experimentado múltiples vaivenes, interrupciones y dificultades (COES, 2020). De hecho, la dinámica de los cabildos y encuentros se vería nuevamente interrumpida por la pandemia del COVID 19 en marzo de 2020.

Pero la movilización no sólo no respondió a una causa única, sino que tampoco se organizó en función del cambio constitucional, puesto que fue heterogénea, multiactor y sin coordinación ni diseño estratégico. La formulación de una alternativa concreta ocurrió un mes después del “estallido” por intermedio de un acuerdo entre fuerzas políticas con representación parlamentaria, impulsado también por el gobierno de Piñera, con lo cual el proceso ingresó en su “momento constitucional”. Dicho “Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución”, contó con el apoyo de los partidos oficialistas de derecha y de oposición de centro, PPD, PR y PS. Pero también fue firmado, a título personal, por los principales líderes del izquierdista Frente Amplio (lo que provocó una importante división en éste). El acuerdo definió un camino institucional específico y negociado acorde al equilibrio de fuerzas del congreso. Los objetivos del mismo eran por una parte detener la movilización y, por otra, abrir paso a un proceso para la elaboración de una nueva Constitución a través de una Convención Constitucional. Se limitó su alcance al dejar fuera los tratados internacionales y las sentencias judiciales y se estableció un alto quórum para la aprobación de normas: 2/3 de los integrantes. El acuerdo dejaba en manos del Congreso la elaboración de las normas específicas para llevarlo a cabo, lo cual se concretó en la Ley 21.216 de marzo de 2020. Esta ley, más diversas negociaciones realizadas con posterioridad en el Congreso, llevaron a definir un plebiscito de entrada y otro de salida, una Convención Constitucional integrada por 155 convencionales –al igual que la Cámara de Diputados- de composición paritaria entre hombres y mujeres, dentro de los cuales se reservaron 16 escaños para los pueblos originarios, con duración de 9 meses extensibles a un año para su trabajo (Heiss, 2021). Finalmente, las reglas de elección permitieron la agrupación de independientes en listas, que les significaba aprovechar las ventajas del sistema de cifra repartidora, lo que se tradujo en el éxito de muchas de esas candidaturas.

En las condiciones actuales, las bases de legitimidad social y perdurabilidad de la nueva Constitución están asociadas a la conexión que logre establecer el proceso con la dinámica social que le dio origen. Partiendo del supuesto que los contenidos que emanen de la Convención se acercarán más a la demanda ciudadana en la medida que se sostenga una conexión entre ambas dinámicas. Y por otra parte, que la adhesión al proceso y al texto dependerá críticamente también de dicha conexión, su calidad y sus mecanismos. Esto ha sido analizado para el contexto internacional (Welp y Soto, 2019) pero es especialmente relevante en el caso chileno, puesto que la crisis política y social de Chile demanda el establecimiento de nuevos modos de relacionamiento entre élites y la ciudadanía, entre representantes y representados (Delamaza y Mlynarz, 2020: 22).

El estallido/revuelta social y el acuerdo institucional son procesos muy distintos y hasta opuestos, sin embargo, están íntimamente ligados. Son opuestos por varias razones, entre ellas que los actores del acuerdo no fueron parte del estallido y viceversa. También porque no existió ningún proceso de negociación entre ambos conjuntos de actores. No era fácil que ello ocurriera, por el

carácter débilmente orgánico y la carencia de liderazgos reconocidos por parte de las y los movilizadores. Pero también porque las motivaciones de los actores eran diferentes: para muchas y muchos manifestantes el objetivo perseguido era el fin del gobierno de Piñera, mientras el Acuerdo buscaba objetivamente garantizar su continuidad. También debe señalarse la enorme desconfianza presente en las movilizaciones acerca de cualquier fórmula institucional que no respondiese de manera directa a las expresiones locales del tipo cabildos o asambleas. La nueva Constitución aparecía, de este modo, como un horizonte posible de articular la multiplicidad de las demandas populares, pero sin mediaciones eficaces. Sin embargo, también son procesos ligados, puesto que no puede comprenderse la firma del Acuerdo por la Paz y la nueva Constitución sin la movilización previa. Aquél es, sin duda, una respuesta a la movilización. Pero, además, porque su éxito depende en gran medida en la capacidad que tenga el proceso diseñado para canalizar las demandas de las y los movilizadores.

El plebiscito se fijó para el mes de abril de 2020, pero debió ser postergado a causa del COVID 19 y solo se pudo realizar en octubre del mismo año. Resaltó en dicho evento un cierto incremento de la participación electoral (llegó al 50%) –especialmente de jóvenes- y un abrumador apoyo tanto a la idea de una nueva Constitución (78%) como a la conformación de un cuerpo plenamente electo para elaborarla (79%), frente a la opción de incluir parlamentarios en el organismo. Por último, el “rechazo” a la nueva Constitución solo tuvo mayoría en tres comunas del país, precisamente aquellas donde reside el grueso de la elite social y económica chilena (Vitacura, Las Condes y Lo Barnechea), poniendo de manifiesto una evidente fractura social.

El período definido para el proceso de elección y funcionamiento de la Convención Constitucional coexistió con un conjunto de procesos electorales, lo cual introdujo una complejidad adicional al mismo. En mayo de 2021 se eligieron convencionales, alcaldes/as, concejales/as y gobernadores regionales, por primera vez en la historia de Chile y, finalmente, en noviembre del mismo año se eligió Presidente, diputado/as, senadores/as y consejeros/as regionales. En el intertanto, el 4 de julio, comenzó a sesionar la Convención Constitucional. Luego de solicitar la extensión de su plazo de funcionamiento, finaliza su trabajo el 4 de julio de 2022. La tabla N°1 reseña el proceso descrito.

Tabla 1. El proceso constituyente y la participación popular

Momento del Proceso	Hitos y Carácter	Observaciones
Plebiscito de Entrada	25 octubre 2020. Voto voluntario	Incremento de la participación electoral, especialmente juvenil, menor en adultos mayores por la pandemia. Amplia mayoría para Apruebo y Convención Constitucional electa.
Elección de Constituyentes	11 enero 2021 (candidaturas) 15-16 mayo (elecciones)	Coincide con elecciones regionales y comunales. Reglas aseguraron la paridad y los escaños reservados y favorecieron a listas de independientes. Fuerte castigo a los militantes de partidos políticos. Ninguna fuerza logra poder de veto (1/3 de los escaños).

Funcionamiento de la Convención	4 julio 2021 – 4 marzo 2022. Extensión hasta 4 julio 2022	Acuerdos se toman por mayoría calificada de 2/3. Composición paritaria entre hombres y mujeres. 60% independientes, muchos provenientes de mov. sociales y territoriales. Presidida sucesivamente por dos mujeres, una de ellas mapuche, paridad en todas las comisiones. Organización interna en diversos colectivos.
Elecciones en paralelo	Mayo: GORE Municipios Noviembre: Presidencial Parlamentarias	No se repite el resultado de la Convención. GORES: 10 ex Nueva Mayoría; 3 Indep; 2 FA y 1 Chile Vamos Boric, segundo en la primera vuelta, el más votado de la historia en la segunda (incremento de la participación electoral). Cámara Diputados: Derecha 44%; Izquierda 29%; Ex NM: 25%. Senado: Derecha 50%; Izquierda 12%; Ex NM: 36%.
Plebiscito de Salida	4 septiembre 2022. Voto obligatorio	Aún no realizado

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a lo anterior se aprecia que el proceso constituyente está fuertemente marcado por la participación popular, en sus orígenes remotos (última década), en su detonante específico (octubre 2019) y en sus procedimientos principales: plebiscito de entrada, convención electa y plebiscito de aprobación o rechazo a la salida del proceso. Desde ese punto de vista se puede decir que un proceso extendido de participación y movilización extra-institucional, que no obtuvo respuestas político-institucionales, culminó con un proceso social y político de alta intensidad y masividad. Este fue canalizado (o se intentó hacer) a través de un diseño institucional de gran alcance, como es la elaboración de una nueva Constitución, con procedimientos tanto de democracia directa como representativa. Esta situación nunca se había dado en el país. Por una parte, las crisis de legitimidad y representación en Chile nunca se resolvieron por esta vía, predominando más bien las intervenciones militares y los cambios de gobierno. Por la otra, nunca la elaboración de una Constitución se había hecho por medio de una asamblea electa y representativa. También es inédita, probablemente en el mundo, la coexistencia del proceso constituyente con siete procesos electorales de forma simultánea, así como su composición paritaria.

La pregunta es entonces si la elaboración de la nueva Constitución responderá adecuadamente a los fenómenos que la provocaron. Se sostiene en este trabajo que ello depende de la legitimidad política y social que el proceso y el resultado adquieran y que, a su vez, ello depende críticamente de la participación popular en todo el proceso. Si bien jurídicamente el proceso es legítimo, la crisis de representación y legitimidad institucional que antecedió a la Convención Constitucional, la multiplicidad de demandas y expectativas que orientaron la movilización, las limitantes de tiempo, políticas, financieras e incluso sanitarias del proceso pueden influir en la legitimidad a mediano y largo plazo. Puede ocurrir que, aunque el proceso se haya cumplido tal cual fue regulado, este no resulte aceptable (legitimidad) a los ojos ciudadanos. En ese caso la ciudadanía

se retrae o lo rechaza (activamente). Y la oportunidad histórica se frustra. Estas dificultades se vivieron en el momento del acuerdo del 15 de noviembre entre los actores políticos, pues algunas de las personas movilizadas lo consideraron una “traición” a dicha movilización. Algo similar ocurrió con ciertos sectores de la izquierda. Luego el proceso se legitimó por la vía de la amplia participación en el plebiscito de entrada y la elección de un gran número de independientes en el cuerpo constitucional, que se hacía eco de esa manera de la crítica profunda a la política institucional en la sociedad chilena. En el momento de terminar de redactar este trabajo (junio, 2022) las encuestas de opinión muestran un ascenso sostenido de las críticas a la Convención, tanto a su desempeño como a la confianza en ella, así como una creciente disposición a rechazar el texto en el plebiscito de salida. Todo ello en el marco de una campaña extraordinariamente fuerte contra la Convención por parte de quienes no desean cambiar la Constitución y de un gran déficit comunicacional por parte de la Convención. A partir del momento de entrega del texto de nueva Constitución el 4 de julio, el debate se traslada al juicio sobre el resultado mismo del proceso constitucional y este se verá reflejado en el plebiscito de salida el 4 de septiembre de 2022.

3. La implementación de la participación popular durante la Convención Constitucional

Tal como se ha expuesto en el apartado precedente, los mecanismos de participación popular estuvieron establecidos en términos de decisiones plebiscitarias y de elección de representantes para la Convención. Pero nada se fijó en cuanto a la participación durante el proceso mismo de trabajo de la Convención Constitucional. Ello abría la obvia interrogante sobre la materia, puesto que el modelo utilizado para diseñar el órgano constituyente fue la Cámara de Diputados. Y el legislativo chileno no cuenta con instrumentos de participación en la formación, debate ni sanción de las leyes. No existe la iniciativa popular de ley, ni tampoco mecanismos ratificatorios o derogatorios de normas. En cuanto al debate la participación se restringe a las audiencias públicas por invitación ante las comisiones legislativas, sin ninguna consecuencia específica a considerar como resultado de las mismas.

La Convención definió un período inicial para la elaboración de la reglamentación de su funcionamiento, para lo cual estructuró diversas comisiones transitorias. El tema de la participación fue confiado a la Comisión de Participación Popular y Equidad Territorial, que fue coordinada por Lisette Vergara y Javier Fuchslocher.¹ Esta comisión elaboró el “Reglamento de Mecanismos, Orgánica y Metodologías de Participación y Educación Popular Constituyente”. Para su elaboración se sesionó durante tres meses, período en el cual se realizaron múltiples audiencias públicas sobre ambos temas atinentes a la comisión. Durante ese período, además, diversas organizaciones elaboraron planteamientos con respecto a cómo esta se debía desarrollar (Verdugo, 2021; Red para la Participación, 2021; Red de Centros, 2021; Delamaza, 2020).

¹ En paralelo y sin vinculación entre ambas (tal como sucedería luego a lo largo de todo el funcionamiento de la Convención), se organizó una Comisión de Participación y Consulta Indígena, que eligió como coordinadores a Wilfredo Bacian (Pueblo Quechua) y Margarita Vargas (Pueblo Kawashkar).
https://www.chileconvencion.cl/news_cconstitucional/nuevas-comisiones-provisorias-eligen-coordinadores/

3.1. Reglamento de Participación

El “Reglamento de Mecanismos, Orgánica y Metodologías de Participación y Educación Popular Constituyente” (RPP) es un documento extenso (38 pp.) y detallado (siete títulos y noventa artículos). Los títulos establecen las disposiciones y principios generales; los órganos que lo llevarán adelante (Comisión de Participación Popular y Secretaría Técnica de Participación Popular); los diversos mecanismos previstos; las consideraciones metodológicas; la participación de los grupos históricamente excluidos y el Programa de Educación Popular Constituyente. De estos títulos los más extensos y detallados son los referidos a mecanismos (25 artículos) que establece doce mecanismos y el de grupos históricamente excluidos (29 artículos), donde se detalla las especificaciones para la participación de once grupos previamente determinados dentro de los cuales se encuentran las personas que habitan la ruralidad y las zonas extremas.

A diferencia de cualquier otra reglamentación o legislación previa sobre participación popular en el país, este reglamento establece condiciones y exigencias de incidencia e inclusión. Es decir se propone lograr principalmente la vinculación directa entre proceso participativo y deliberación constitucional y al mismo tiempo asegurar que dicha participación incluya a grupos que normalmente no acceden a esta. Esto lo hace a través de tres formas: estableciendo un conjunto amplio de principios; ofreciendo diversos mecanismos para ejecutar la participación y, finalmente, detallando los grupos históricamente excluidos y las particularidades que debe tener la participación de los mismos.

Exponemos en primer término, de manera sintética, los principios formulados en el reglamento:

- **Artículo 3. Participación incidente y vinculante.** Las distintas visiones manifestadas a través de los mecanismos de participación popular deberán incidir en el debate de las y los convencionales en los distintos niveles de toma de decisiones. Este principio se detalla en términos de: a) Establecer etapas y objetivos claros dentro del cronograma general; b) Ser difundidos amplia y oportunamente; c) Sistematizar y organizar sus resultados; d) Poner a disposición de las comisiones y de la sociedad los resultados sistematizados y organizados de manera oportuna y eficiente; e) Implementar los mecanismos de participación y el programa de Educación Popular Constituyente bajo estándares ecológicos que permitan y velen por el cuidado del medio ambiente, reduciendo al mínimo los impactos ambientales que se generen. Finalmente, se establece que las comisiones deberán rendir cuenta a la sociedad en los informes respectivos de la incidencia de los resultados de los mecanismos de participación en las etapas de deliberación.
- **Artículo 4. Pertinencia y eficiencia.** Siempre orientados por criterios de eficiencia en el diseño, implementación y uso de recursos.
- **Artículo 5. Amplia e inclusiva.** Difusión mediante dispositivos comunicacionales y de información simples y accesibles.
- **Artículo 6. Diversidad y pluralismo.** Promoviendo el intercambio de la diversidad de miradas y saberes de la sociedad civil

- **Artículo 7. Accesibilidad universal.** Considerando la autonomía lingüística y cultural de las colectividades minoritarias
- **Artículo 8. Descentralización y equidad territorial.** En todo el territorio nacional y de chilenas y chilenos en el exterior, velando especialmente, por la implementación de instancias presenciales en aquellas zonas rurales, de difícil acceso, extremas y aisladas.
- **Artículo 9. Acceso a la información, transparencia y trazabilidad.** Se dispondrá un sistema de trazabilidad, que permita dar cuenta de la sistematización y la utilización de los insumos y orientaciones obtenidos a partir de las instancias y herramientas de participación.
- **Artículo 10. Enfoque de género y perspectiva feminista.** Adoptar el conjunto de enfoques específicos y estratégicos, así como procesos técnicos e institucionales, para asegurar la igualdad material de género de las mujeres, de las personas de las distintas diversidades y disidencias sexo-genéricas
- **Artículo 11. Plurinacionalidad y descolonización.** La plurinacionalidad es el reconocimiento de la existencia de los pueblos naciones indígenas preexistentes al Estado para lograr la igual participación en la distribución del poder, con pleno respeto de su libre determinación y demás derechos colectivos, el vínculo con la tierra y sus territorios, instituciones y formas de organización. La descolonización es el respeto irrestricto a los usos y costumbres de pueblos originarios y el pueblo tribal afrodescendiente.
- **Artículo 12. Interculturalidad.** Mediante el diálogo entre diferentes posiciones y saberes, prohibiendo toda discriminación, para lograr la inclusión, respeto mutuo y participación de todas las personas, incluidas las colectividades de la comunidad sorda, migrantes y afrodescendientes.
- **Artículo 13. Enfoque de niñez y adolescencia.** Reconocer a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y como actores relevantes dentro del proceso constituyente; a fin de asegurar que se integren al debate las problemáticas, experiencias y características diferenciadoras en el ejercicio de sus derechos.
- **Artículo 14. Perspectiva de Cuidados.** Medidas necesarias para garantizar la participación efectiva y en condiciones de igualdad de quienes asumen tales responsabilidades.
- **Artículo 15. Colaboración y cooperación.** Tanto de instituciones públicas, como privadas y de la sociedad, en los ámbitos metodológicos, de infraestructura, implementación, sistematización, soportes tecnológicos, medios de comunicación, mecanismos de accesibilidad y servicios de interpretación en lenguas reconocidas, entre otros (Reglamento de Participación Popular, 2021).

De acuerdo con lo anteriormente expuesto se percibe con claridad que los estándares establecidos por el Reglamento de Participación fueron extraordinariamente altos y comprenden múltiples dimensiones que debían considerarse. La formulación reglamentaria no incluye, sin embargo, referencia a otros tres elementos que luego se revelarán críticos a la hora de la implementación: el tiempo disponible para el proceso participativo, la organización o estructura del conjunto de mecanismos previstos –el reglamento es más un listado que un conjunto integrado– y los instrumentos de gestión mediante los cuales este proceso debía llevarse a cabo.

El reglamento consideró dos órganos para llevar adelante esta tarea: la Comisión y la Secretaría de Participación Popular (SPP). La Comisión era de carácter funcional -es decir no tenía como finalidad aprobar normas- y permanente, “ya que su finalidad será la de garantizar la incorporación de los mecanismos de participación”, estando “a cargo de la dirección y supervisión del diseño e implementación de los mecanismos y metodologías de participación popular y del programa de educación popular constituyente” (Convención Constitucional, 2021: 4). Se previó su composición por 21 convencionales: un representante de la Mesa Directiva, dos de escaños reservados, once patrocinados y una dupla (titular y suplente) por cada Comisión de la Convención. Su coordinación era paritaria y la ejercieron los convencionales Bastián Labbé y Paulina Valenzuela.

A su vez la Secretaría, responsable de la implementación, se definió como “una entidad técnica interdisciplinaria, compuesta por 16 personas de reconocida capacidad técnica en materias constitucionales, metodologías de participación ciudadana, análisis lingüístico, conocimientos interculturales, análisis de datos cuantitativos y cualitativos, tecnologías de la información y disciplinas afines” (Convención Constitucional, 2021: 6). Para integrarla se realizaron diferentes convocatorias públicas y se integraron a ella funcionario/as públicos en comisión de servicio y profesionales ad honorem.²

3.2. Mecanismos

El reglamento estableció diversos mecanismos de participación, que posteriormente la SPP dividió en dos categorías: instancias e instrumentos. Las primeras corresponden a espacios o soportes que permiten el desarrollo y ejecución de diversos instrumentos. Estos, en cambio, están definidos por su naturaleza y objetivos específicos. En las tablas siguientes exponemos de manera integrada las instancias e instrumentos considerados. A ellos se debe agregar también el Programa de Educación Popular Constituyente, igualmente reglamentado en el texto modo el conjunto de mecanismos de participación convocados por la Convención Constitucional.

Tabla 2. Instancias e instrumentos de Participación y Educación Popular previstos en el Reglamento.

Instancia	Características
Plataforma Digital	Servirá de vínculo entre las personas, comunidades y organismos del país y la Convención. Servirá como instrumento de participación, apoyo en la sistematización de los insumos y la educación popular constituyente, banco de datos y dispensador de información sencillo y accesible.

² La Secretaría de Participación Popular estuvo integrada por 16 personas, de las cuales solo 9 permanecieron hasta el término de la Convención: Edgardo Alvarez, Maritza Andrade, Gonzalo Delamaza (Director hasta mayo 2022), Nora Donoso (Directora mayo – junio 2022), Rodrigo Gil, Dalal Haboob, Margarita Makuc, Rodrigo Márquez y Natalia Riquelme.

Registro Nacional de PP	Es requisito inscribirse en él para participar, es administrado por la SPP.
Jornadas Nacionales de Deliberación	Descentralizadas, con presencia de constituyentes por distrito. Supone decretar un día feriado para su realización.
Oficinas Territoriales Constituyentes	Para facilitar la comunicación y la presencialidad, a lo menos en aquellas comunas rurales, aisladas o con dificultades de acceso o conectividad, en convenio con municipios.
Semana Territorial	Donde las y los convencionales desarrollan actividades en el territorio, una al mes, con Informe posterior a la Secretaría de Participación Popular.
Instrumento	Características
Convocados por la CC	
Plebiscitos Intermedios Dirimentes	Propuesto para normas que no alcanzan apoyo de 2/3, pero sí de 3/5 en la CC. Requieren reforma legal, deben ser convocados por SERVEL. Se realizarían el 28 de mayo de 2022. No se tramitó la reforma legal necesaria.
Audiencias Públicas Obligatorias	Ante Comisiones Temáticas, solicitadas por organizaciones registradas, que llenen un formulario. Se sortearán las que se realizarán si son muchas las solicitudes. También se realizaron previamente en el marco del funcionamiento de las Comisiones Provisorias, antes de la aprobación del Reglamento.
Cuenta Popular Constituyente	Ejecutadas individual o grupalmente por convencionales sobre labor y ejecución presupuestaria, votaciones y funciones, actividades de equipo asesor y centros de estudio colaboradores.
Foros Deliberativos	Mecanismo de deliberación que consta de seis etapas: levantamiento de propuestas a debatir; elección y sistematización de las propuestas recepcionadas; selección aleatoria de los y las participantes del proceso de deliberación representativa; deliberación representativa; sistematización de los resultados; y la incorporación de los resultados en el proceso de deliberación de la Convención Constitucional. En el mes de marzo de 2022 la CPP decidió no realizar los Foros Deliberativos.
Cabildos Comunes	Organizados por municipios, Gores y Ues en convenio. Si la municipalidad no quiere realizarlos los organizaría la propia CC.
Auto convocados	
Iniciativa Popular de Norma	Una persona o grupo de personas puede presentar a la Convención Constitucional una propuesta de norma sobre una materia de índole constitucional. Se fijó como umbral para ingresar al debate constitucional el contar con 15 mil firmas de patrocinio registradas. Hubo un período de dos meses, hasta el 21 de enero para reunir patrocinios. Cada persona podía presentar hasta seis iniciativas y patrocinar también hasta seis.
Encuentros Autoconvocados	Toda instancia presencial o virtual que permite a un grupo de personas por propia iniciativa y según modo de operar, reunirse para deliberar sobre temas constituyentes.
Programa de Educación Popular Constituyente	
Objetivo (Título VII)	Fomentar aprendizaje en temas constitucionales vía diálogo horizontal, promover y activar la conversación, y generar redes de información y educación

	en comunidad con equidad territorial y participación de grupos históricamente excluidos. Convenios con instituciones y organizaciones de todo tipo.
--	---

Fuente: Elaboración propia en base a Reglamento de Participación Popular.

3.3. La implementación del Reglamento de Participación Popular

En el mes de octubre de 2021 se constituyó la Comisión de Participación Popular, de carácter funcional (al igual que la Comisión de Participación Indígena) con la tarea de poner en práctica el Reglamento aprobado. En un comienzo la Comisión se estructuró en base a subgrupos de trabajo: Comunicaciones y Plataforma, Metodología y Educación Popular. Luego se realizó una primera convocatoria pública para completar los cupos de la Secretaría de Participación Popular. Como no se consiguió completarlos, se hicieron luego dos convocatorias adicionales. La Secretaría quedó compuesta por personal de organismos públicos en Comisión de Servicio y otras personas ad honorem (la mayoría). La primera función de la Secretaría fue la de proponer a la Comisión un cronograma para desplegar el proceso. Luego de sucesivas sesiones de este organismo, el cronograma fue aprobado, tal como se expone en la siguiente tabla.

Tabla 3. Cronograma general del proceso de participación durante la CC.

PERÍODO DE TIEMPO	JULIO - SEPT. 21	NOV.21 - ENE 22	MARZO – ABRIL 22	MAYO – JUNIO 22	DESPUÉS DEL 4 DE JULIO 22
MOMENTO DE PARTICIPACIÓN POPULAR	PP previo a reglamento general de la Convención	PP previa a disponer de texto de normas constitucionales	PP sobre la base de textos parciales de normas constitucionales y sus indicaciones	PP con texto completo	PP con texto completo
OBJETIVO DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y FORMA DE INCIDENCIA	Levanta temas y prioridades que son recogidas por las Comisiones provisorias	Formula propuestas, fija posiciones para el debate en cada uno de los temas abordados por las Comisiones Temáticas	Cada Comisión presenta su propuesta normativa para ser debatidas vía diversas instancias e instrumentos de participación ciudadana. Se sistematiza la participación y sus argumentos vuelven a cada comisión para la deliberación final de las indicaciones	Incide en el trabajo del pleno	Aprueba o rechaza nuevo texto constitucional
INSTRUMENTOS	Audiencias Públicas para comisiones provisorias	Audiencias públicas para comisiones temáticas	Encuentros autoconvocados Cabildos Comunales	Plebiscitos dirimentes Foros deliberativos	Plebiscito de salida

		Iniciativa Popular de Norma Encuentros Autoconvocados y Cabildos Comunes (Sistematización de los realizados desde oct. 2019 a ene. 2021)	Participación individual Primer Foro Deliberativo		
INSTANCIAS	Registro y Plataforma Digital Oficinas territoriales constituyentes Semanas territoriales Cuenta pública				
			Jornada Nacional Deliberación		
PROGRAMA	PROGRAMA DE EDUCACIÓN POPULAR CONSTITUYENTE				
DIFUSIÓN Y COMUNICACIONES	ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN / ESTRATEGIA DE DIFUSIÓN				

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Participación Popular, 2021.

Como se observa, el cronograma organiza el proceso en cuatro etapas: la primera –de elaboración reglamentaria- ya había sido realizada al momento de constituir la Comisión y la Secretaría. Luego se plantea una participación previa a la elaboración y votación de las normas constitucionales, cuyo destinatario principal eran las Comisiones Temáticas. La tercera etapa consultaba la participación durante el período de elaboración de normas, vale decir acompañando las deliberaciones y votación en las comisiones y el pleno. Finalmente, la cuarta etapa se planificó para ser realizada cuando el texto constitucional estuviese redactado en borrador. Para cada etapa se distinguió tanto los mecanismos que se utilizarían (de acuerdo al reglamento) como los objetivos y modalidades para asegurar la incidencia en los debates. Como roles predominantes de la SPP se definieron el elaborar las propuestas y metodologías de participación y educación popular y asegurar los canales de incidencia para la participación.

Luego de la aprobación del cronograma se comenzó a trabajar en los primeros mecanismos previstos: Iniciativas Populares de Norma (IPN) y Cabildos y Encuentros Autoconvocados. Se colaboró también con la puesta en marcha de la plataforma digital de participación, desarrollada por la Universidad de Chile, por medio de Ucampus, la que estuvo disponible para inscribir IPN el 20 de noviembre de 2021. Al mismo tiempo se elaboró un presupuesto de alrededor de 180 millones de pesos, que se solicitó a la Dirección de Administración, Finanzas y Transparencia (DAFT), unidad dependiente de la CC.³ También se solicitó la contratación de una profesional de

³ Ese presupuesto nunca fue aprobado. En el mes de mayo 2022 se aprobaron 30 millones de pesos para sistematización de cabildos y en el mes de junio 13 millones para igual tarea en instancias realizadas durante la fase “con texto”.

las comunicaciones y una diseñadora gráfica, que comenzaron a colaborar en el ámbito de la participación a partir de enero de 2022. Con posterioridad se contrató a un profesional de apoyo y un informático.

3.4. Resultados de la implementación

a. Primera etapa

Se estima en 648 el número de audiencias públicas realizadas durante la etapa de las Comisiones provisorias y estas tuvieron lugar en todas ellas. Como resultado de esta etapa se estableció un listado de materias que las Comisiones Permanentes debían abordar. Junto con ello se aprobó el reglamento general y se constituyeron las comisiones definitivas. Se comenzaron a realizar las Semanas Territoriales por parte de las y los convencionales. La Tabla siguiente indica las audiencias públicas por cada una de las comisiones provisorias.

Tabla 4. Audiencias sistematizadas ante Comisiones Provisorias

Comisiones	Número de audiencias sistematizadas	Rango de fechas audiencias
Comisión de Ética	37	22/07/2021 - 05/08/2021
Comisión de Reglamento	105	29/07/2021 - 06/08/2021
Comisión de Presupuestos y Administración Interior	7	No se especifica
Comisión de Derechos Humanos, Verdad Histórica y Bases para la Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición	160 (de un total de 282 audiencias realizadas)	17/08/2021 26/08/2021 y 15/10/2021
Comisión de Participación y Consulta Indígena	69	11/08/2021 - 19/08/2021
Comisión de Descentralización, Equidad y Justicia Territorial	130	16/08/2021 - 25/08/2021

Fuente: Elaboración propia con datos de Tenemos que Hablar de Chile, 2022.

b. Segunda etapa

Durante esta fase, denominada como de participación “sin texto constitucional”, se desplegó el conjunto de mecanismos e instancias previstas en el reglamento. Por una parte, se inscribieron

las IPN y se realizaron las campañas de recolección de firmas, que involucró casi un millón de personas. 78 iniciativas fueron ingresadas al debate constitucional, pues 77 obtuvieron más de quince mil firmas en al menos cuatro regiones y una, promovida por el pueblo tribal afrodescendiente, superó las mil quinientas firmas en dos regiones requeridas para ser debatida. El 40% de las IPN inscritas estaban destinadas a la Comisión de Derechos Fundamentales, seguida por cerca de un quinto de las IPN destinadas a la Comisión de Sistema Político.

Con respecto a los cabildos y encuentros autoconvocados, la plataforma para inscribirlos sólo estuvo disponible a comienzos de enero, por lo que el plazo para realizarlos fue extremadamente breve, puesto que las normas comenzarían a votarse el 1° de febrero (en la práctica ello ocurrió a partir del 20 de enero). De acuerdo a esta situación la SPP decidió sistematizar no solamente los que se alcanzaran a realizar en las tres semanas disponibles antes de las votaciones, sino que todos los cabildos, diálogos y encuentros que pudiesen recuperarse del período comprendido entre el estallido social de noviembre de 2019 y el 23 de enero de 2022. De esta manera se pudo recopilar información sistematizada de 16.424 instancias de participación organizadas por diversas entidades durante el período. Entre ellas, 200 habían sido realizados en el marco de la CC, durante el mes de enero de 2022. También en diciembre y enero se realizaron las semanas territoriales correspondientes y las múltiples audiencias en las diversas comisiones. En las tablas siguientes se presenta una síntesis de lo ocurrido con las IPN y los Cabildos y Encuentros y luego un detalle de las audiencias públicas realizadas en esta etapa.

Figura 1. Principales resultados de participación en fase sin texto constitucional.



Fuente: Secretaría de Participación Popular, 2022^a.

Iniciativas Populares de Norma

En total 2.496 iniciativas fueron publicadas en la plataforma de Participación Popular y 980.332 personas participaron de este proceso. De estas iniciativas, 77 alcanzaron las 15 mil firmas necesarias para ingresar a la Convención Constitucional, 215 iniciativas consiguieron entre 1.000 y 14.999 apoyos, y 2.203 iniciativas tuvieron menos de 1.000 apoyos.

La iniciativa del pueblo tribal afrodescendiente también pasó al debate constitucional al haber superado los 1.500 apoyos que necesitaba. De las 78 iniciativas que pasaron al debate constitucional, 59,7% pertenecen a la comisión de Derechos Fundamentales y 19,5% a Medio Ambiente. 80% fueron presentadas por organizaciones (20% por personas individuales).

Tabla 5. Iniciativas Populares publicadas e ingresadas a la Convención y sus apoyos por comisión⁴

Comisión	Iniciativas publicadas	% iniciativas publicadas	Iniciativas +15mil apoyos	% Iniciativas con +15mil apoyos
1. Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral	452	18,1%	3	3,9%
2. Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía	191	7,7%	5	6,5%
3. Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal	272	10,9%	2	2,6%
4. Derechos Fundamentales	998	40%	46	59,7%
5. Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico	299	12%	15	19,5%
6. Sistema de Justicia, Órganos Autónomos de Control y reforma Constitucional	146	5,8%	3	3,9%
7. Sistemas de Conocimientos, Culturas, Ciencia, Tecnología, Artes y Patrimonios	138	5,5%	3	3,9%
Total	2.496	100%	77	100%

Fuente: Secretaría de Participación Popular, 2022b.

⁴ No se visualiza en la tabla la iniciativa del pueblo tribal afrodescendiente aun cuando esta entró al debate constitucional y específicamente, fue derivada a la comisión de Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral.

El desglose anterior muestra que los ámbitos que registran mayor cantidad de propuestas de iniciativas populares fueron Derechos Fundamentales, seguido de Sistema Político. En materia de apoyo ciudadano, sin embargo, las Comisiones que mayor número y proporción de IPN con más de 15 mil apoyos recibieron fueron Derechos Fundamentales y Medio Ambiente. Esas dos comisiones concentraron 61 de las 77 IPN ingresadas, lo que representa 5% del total de presentadas en ambos temas. Las demás cinco comisiones, en cambio, solo reunieron en conjunto 16 iniciativas populares. Su porcentaje de apoyo popular (cantidad de IPN ingresadas sobre el total postulado) oscila entre 2,5% Principios Constitucionales y 0,6% en Forma de Estado.

Audiencias Públicas

En la fase de Comisiones Permanentes se intensificaron las Audiencias Públicas, llegando a 1.036 registradas. La premura del tiempo de tramitación de normas ya comienza a percibirse, pues los informes de sistematización solo comprenden una parte de las audiencias ya que deben ser entregados antes de la deliberación de normas. Mas importante aún es el hecho que la demanda por presentar audiencias se multiplicó, sin que pudiese ser concretado. Así, por ejemplo, las dos comisiones más requeridas –Derechos Fundamentales y Medio Ambiente- solo pudieron realizar 431 audiencias, lo que puede considerarse un alto número. Sin embargo, las solicitudes llegaron a 3.383, debiéndose aplicar un sistema de sorteo (con correcciones) para determinar las que podrían realizarse (Secretaría de Participación Popular, 2022c: 49).

Tabla 6. Audiencias públicas sistematizadas ante Comisiones Permanentes

Comisiones	Nº audiencias sistematizadas	Rango de fechas audiencias
Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral	126	2/11/2021 - 24/01/2022
Comisión sobre Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía	97	9/11/2021 - 23/12/2021
Comisión sobre Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal	112	2/11/2021 - 30/12/2021
Comisión sobre Derechos Fundamentales	72 de los Bloques 1 y 3 de un total de 201 realizadas	1) 9/11/2021 - 11/11/2021 3) 9/11/2021 - 21/11/2021
Comisión sobre Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico	No se especifica en Informe 230 realizadas	11/2021 - 19/01/2022

Comisión sobre Sistemas de Justicia, Órganos Autónomos de Control y Reforma Constitucional	127	2/11/2021 - 6/01/2022
Comisión sobre Sistemas de Conocimientos, Culturas, Ciencia, Tecnología, Artes y Patrimonios	120	No se especifica
Comisión de Derechos de Pueblos Indígenas y Plurinacionalidad	18	29/11/2021

Fuente: Elaboración propia con datos de Tenemos que Hablar de Chile, 2022 e informaciones de Secretarios de Comisiones de Derechos Fundamentales y Medio Ambiente.

Cabildos y Encuentros Autoconvocados

En cuanto a los Cabildos y Encuentros Autoconvocados, los datos que se sistematizaron indican una amplia participación en los últimos dos años, a partir del estallido social. Para ello se obtuvo información de diferentes entidades que habían organizado y sistematizado cabildos (Bases de datos históricas), las que se adicionaron a aquellos encuentros que se llevaron a cabo durante el mes de enero 2022, durante el llamado realizado por la propia CC (Bases de datos actuales). Se obtuvo información de las siguientes bases de datos: a) Cabildos y encuentros realizados en contexto de la Convención Constituyente (CC): Cabildos ingresados por la plataforma de la CC y Cabildos virtuales organizados por Tenemos que Hablar de Chile (TQH), una iniciativa conjunta de las universidades de Chile y Católica; b) Bases de encuentros y cabildos históricos, es decir, instancias de participación ciudadana organizadas por diversos actores, principalmente desde el estallido social: Ahora Nos Toca Participar (ANTP), una red de organizaciones sociales y ONG; Presentes; TQH (su iniciativa Chile a Escala); ProCiviCo; Mesa de Unidad Social (MUS), entidad formada con motivo del estallido social que agrupa a la Central Unitaria de Trabajadores, la Confederación de Estudiantes de Chile y la Coordinadora Feminista 8M, entre otras organizaciones y El Chile Que Queremos (CQQ), iniciativa de encuentros y diálogos auspiciados por el gobierno de Sebastián Piñera durante 2020 y 2021. Algunas de estas entidades –TQH y ANTP- suscribieron convenios con la CC para desarrollar diferentes actividades de apoyo a la misma.

En las tablas siguientes se detalla el número de encuentros registrados y sistematizados y algunos de sus temas más relevantes, de acuerdo a los abordados por las comisiones de la CC.

Tabla 7. Bases de Datos de Cabildos y Encuentros Autoconvocados octubre 2019 – enero 2022

Bases	Instancia	Nº Cabildos/Diálogos	Nº Participantes
<i>Bases actuales</i>	Plataforma CC	200	2.344
	TQH 2021-2022	72	391
<i>Bases históricas</i>	ANTP	15	187
	Presentes	55	660

	TQH Chile a Escala	1.774	8.815
	ProCiviCo	2	120
	MUS	1.600	47.164
	CQQ	12.706	9.4860
	Total	16.424	154.541

Fuente: Secretaría de Participación Popular, 2022c: 58.

Tabla 8. Temas predominantes en Encuentros Autoconvocados y Cabildos octubre 2019 – enero 2022

Nombre de programa o iniciativa	Entidad convocante	Temas con más de 10% de menciones según categorización
Plataforma de participación digital	Convención Constitucional	Educación; organización del Estado y régimen político; rol del Estado en cultura, artes, humanidades, ciencia y tecnología; principios; salud; desarrollo sostenible.
Tenemos que hablar de Chile 2021	Universidad de Chile - Universidad Católica	Derechos fundamentales (educación, salud, vivienda, pensiones); estructura del Estado; Deber de protección; justicia intergeneracional (igualdad ante la ley, igual acceso a la justicia); delitos ambientales.
Tenemos que hablar de Chile. Iniciativa Chile a Escala	Universidad de Chile - Universidad Católica	Educación; organización del Estado; salud; seguridad social.
Mesa Unidad Social	Múltiples Organizaciones de Sociedad Civil	Educación, salud; pensiones; trabajo.
El Chile que queremos	Gobierno de Sebastián Piñera	Educación; Salud; pensiones; condiciones laborales; vivienda.
PRESENTES y PROCIVICO	PRESENTES y PROCIVICO	Derechos fundamentales (salud, pensiones, educación); plurinacionalidad.
Ahora nos toca participar	Múltiples organizaciones de la sociedad civil	Participación; discapacidad; derechos de la niñez y juventud.

Fuente: Secretaría de Participación Popular, 2022c: 58.

c. Tercera Etapa

Esta etapa correspondía a la participación con textos parciales, que estaban siendo discutidos en la Convención. A diferencia de la etapa anterior, que logró implementar adecuadamente los mecanismos previstos, al momento en que la Convención se abocó a la elaboración, debate y votación de las normas constitucionales en las comisiones y el pleno (es decir a partir del 22 de

enero de 2022) el proceso participativo enfrentó diversas dificultades para su implementación tal como estaba contemplado.

En primer término, la Convención debió modificar su cronograma de trabajo en diversas oportunidades lo que dificultó acompañar con acciones de participación el debate en curso. Otra decisión que se adoptó fue la suspensión de las semanas territoriales de los meses de febrero, marzo y abril, concentrándolas todas a partir del mes de mayo de 2022. Esa decisión, junto a la intensificación de las sesiones de debate de normas alejó a las y los convencionales de la posibilidad de participar en instancias con la ciudadanía en los territorios, más allá de la labor de fines de semana (que también se ocuparon para sesionar) o de sus equipos asesores.

El segundo elemento que dificultó la “participación con textos parciales” fue la imposibilidad de contar de manera oportuna con los textos en debate. De una parte, los calendarios de debate se modificaron en varias oportunidades, de otra el plazo para la tramitación de las normas fue extremadamente breve como para organizar actividades participativas donde se pudiese discutir dichas normas retroalimentando el debate. Ante estas dificultades se aprobó una modalidad de participación individual, que consistía en abrir un espacio de opinión en la plataforma digital de participación. Este espacio de opinión se agregaría a un nuevo período de cabildos y encuentros que debatiesen las normas (y que también debían subirse a la plataforma). Sin embargo, esta plataforma no pudo ser adaptada a tiempo para acoger las dos modalidades contempladas. No sólo por dificultades técnicas y de falta de personal especializado, sino también porque no se disponía de un mecanismo para poner a disposición las normas en trámite.

A pesar de lo anterior, se definió un período en el mes de marzo de “Encuentros Constituyentes” que permitirían al menos realizar los debates en diferentes lugares y en torno a distintas normas aun en debate o ya aprobadas. El Informe Final de Implementación de la Secretaría de Participación Popular identifica cuatro bases de datos que dan cuenta parcialmente de este proceso. Se trata de la iniciativa Coquimbo Dialoga con la Convención, organizada por iniciativa de la Fundación Carmen Goudie y los municipios de la provincia del Elqui, que reporta 133 Cabildos en esta modalidad (Coquimbo Dialoga con la Convención, 2022). Por su parte la Plataforma Digital de Participación Popular registró 173 encuentros y cabildos en la etapa (USACH, 2022). De gran importancia resultan en esta etapa los Cabildos Penitenciarios llevados a cabo por la Red de Cabildos Penitenciarios, en convenio con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Convención. Entre ambas etapas, la Red logró realizar 263 reuniones de este tipo, en cárceles, establecimientos de la Red de Responsabilidad Penal Adolescente y Centros administrados por SENAME, las que fueron posteriormente sistematizadas (Red de Cabildos Penitenciarios, 2022). Finalmente, durante este período se realizó la Consulta al Pueblo Tribal Afrodescendiente chileno, con apoyo del PNUD, que permitió realizar seis encuentros con personas pertenecientes a dicho pueblo (Mesa Técnico Política, 2022)

La Convención, sin embargo, no publicó una sistematización de los cabildos y encuentros realizados durante esta etapa, por lo que no se pudo hacer llegar sus contenidos a los debates en comisiones ni en el Pleno. Algunas entidades que realizaron Cabildos sistematizaron sus resultados, como fue el caso de los cabildos de la provincia del Elqui (Fundación Carmen Goudie, 2022) y un pequeño número de cabildos rurales (RIMISP, 2022). Solo al final del trabajo

convencional se contó con la sistematización de los Cabildos Penitenciarios y los registrados en la Plataforma Digital.

Ante la necesidad de hacer llegar de manera dirigida, oportuna y eficaz los resultados de la participación (Iniciativas Populares, Cabildos y Encuentros y Audiencias Públicas) al debate constitucional, la SPP organizó un sistema de Relatorías de Participación Popular. Este sistema consistió en organizar y capacitar siete equipos de relatoría –uno por cada comisión– para rastrear entre los resultados del proceso participativo, aquellos contenidos ad hoc a los sucesivos debates de normas que tenían lugar en las comisiones. Para lo anterior, estos equipos debieron coordinarse con los Secretarios/as de las Comisiones para conocer el calendario de discusiones y, por solicitud o por propia iniciativa del equipo, elaborar minutas e informes sobre contenidos de participación que directa o indirectamente referían a las normas en debate. Ello permitió que cada comisión tuviese a la vista en el momento adecuado, materiales que daban cuenta del proceso de participación popular. Los equipos estuvieron formados por profesionales provenientes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y de la Universidad de Concepción.

d. Cuarta Etapa

Se definió como “participación con texto completo”. Una vez entregado el borrador de Constitución a la Comisión de Armonización e iniciado el trabajo de Preámbulo y Normas Transitorias, comenzó también el trabajo de difusión del texto y se organizaron instancias de debate en el marco de la denominada Jornada Nacional de Deliberación, a fines del mes de mayo, aunque no contaron con un día feriado para ello, como establecía el reglamento. Con posterioridad se ha desarrollado una campaña de información y difusión, pero sin un mecanismo de retroalimentación. Por cierto, la instancia principal en esta etapa es el plebiscito de salida, que se llevará a cabo el 4 de septiembre de 2022.

Dos mecanismos adicionales previstos en el Reglamento no fueron puestos en práctica. El primero de ellos son los Plebiscitos Dirimientes, que requerían de un acuerdo legislativo que no llegó a tramitarse. El segundo es el Foro Deliberativo, que corresponde a una metodología de debate con una muestra de personas determinada por criterios de representatividad estadística y que se pensaba podría servir para dirimir controversias, especialmente si no eran viables los plebiscitos dirimientes. La Comisión de Participación Popular decidió en el mes de marzo de 2022 no realizar dicho Foro, considerando que no era mandatorio en el reglamento. Finalmente, no se cuenta con antecedentes acerca de la realización de otro mecanismo reglamentario denominado Cuenta Popular Constituyente, la que debe ser realizada por todas y todos los integrantes de la Convención Constitucional.

En síntesis, puede señalarse sobre el proceso llevado adelante por la Convención Constitucional que este se fijó un horizonte normativo de alta exigencia en cuanto a intensidad, amplitud, diversidad e inclusión, el que fue parcialmente logrado, especialmente en las dos primeras etapas del proceso participativo. En términos cuantitativos el mayor alcance lo tuvieron las IPN, tanto en número de iniciativas como en cantidad de personas involucradas y alcance nacional (una revisión inicial de los datos sobre patrocinantes indica que provinieron de la totalidad de las

comunas del país). Sin embargo, es necesario valorar este proceso en función del conjunto de criterios que la misma CC estableció. El criterio más importante se refiere a la incidencia de la participación durante el proceso constitucional. En el siguiente apartado desarrollaremos algunos elementos para responder a la pregunta de ¿en qué medida se logró vincular efectivamente la participación con las normas aprobadas? Existen menos datos disponibles para dimensionar el proceso en función de los demás criterios. Por ello luego del análisis de incidencia en general expondremos un apartado sobre sectores rurales y luego revisión sintética de los demás criterios, con el objeto de dejar planteado el debate al respecto, especialmente útiles para otros procesos participativos. La reflexión general indica que se requiere un conjunto de habilitadores para que la participación deseada se lleve a cabo y que su consagración en el reglamento es desde todo punto de vista insuficiente para efectiva implementación.

4. La participación a la luz de los criterios de incidencia, inclusión de sectores rurales y otros criterios normativos de la Convención Constitucional

4.1. Incidencia

La conclusión general que se obtiene del proceso descrito es que la incidencia se limitó principalmente a los mecanismos desarrollados en la fase “sin texto”, es decir de manera previa al debate de las normas. Los tres mecanismos considerados –audiencias, encuentros e IPN– fueron de gran alcance, aunque dicho alcance lo obtuvieron de distintas maneras.

En el caso de las audiencias, estas fueron aproximadamente mil setecientas, aunque no han sido adecuadamente sistematizadas con el fin de saber cuánta incidencia tuvieron en el debate y en los resultados. Debe señalarse que, además, las solicitudes de audiencia fueron muchísimas más que las efectivamente realizadas, para lo cual se adoptó un mecanismo de sorteo que no permitió ordenar ese proceso, ni se atuvo a los criterios formulados en el reglamento, sino solo hacerlo viable en los tiempos acotados que se tenían. A modo de ejemplo se puede señalar que quedaron sin exponer importantes agrupaciones y coaliciones amplias, mientras que tuvieron la posibilidad de hacerlo audiencias solicitadas individualmente, en la medida que salieron sorteadas. No contamos con información como para saber acerca de la participación de grupos históricamente excluidos y otros criterios indicados en el reglamento. Adicionalmente no se adoptó un procedimiento que hubiese permitido recopilar los planteamientos de las audiencias que no pudieron realizarse. Solo algunas comisiones pidieron a los solicitantes que llenaran un formulario ad hoc, pero no se cuenta con una recopilación de los mismos.

En el caso de los encuentros autoconvocados y cabildos, hemos señalado que la dificultad de realizar gran cantidad de ellos en poco tiempo llevó a recopilar un proceso más largo, incluyendo encuentros realizados con anterioridad al inicio de la CC. Este procedimiento permitió advertir que las temáticas se reiteraban partir de 2019 (e incluso no diferían tanto de los ELACS de 2016), puesto que su objetivo era priorizar temas y hacer propuestas de diverso tipo para el proceso

constitucional. En esa medida la CC contó con un abundante material sistematizado proveniente de esta herramienta. No es fácil determinar los alcances de su incidencia, puesto que habría que hacerlo con posterioridad a la publicación del texto final. Es un trabajo que demanda un esfuerzo metodológico significativo.

Donde sí se puede estimar la incidencia de manera directa es en el caso de las IPN, puesto que ellas ingresaron de manera directa al debate. Una vez publicado el texto borrador (16 de mayo) la SPP elaboró un informe que indica los resultados de ese instrumento con bastante claridad y que muestra el alto impacto e incidencia de este instrumento participativo. Las conclusiones generales de dicho informe son las siguientes:

“a) Desde el punto de vista del proceso, durante la tramitación de las normas constitucionales, hubo una importante consideración e incidencia de aquellas surgidas de la iniciativa popular, a través de las IPC. La votación en general admitió a trámite 47,4%; la votación en particular hizo lo propio con el 43,5% de las que alcanzaron esta etapa, mientras el pleno de la Convención aprobó e incorporó al texto 75% de las que fueron puestas en votación. (...)

b) Desde el punto de vista del resultado final, se registra una amplia coincidencia entre las IPN ingresadas con el apoyo popular y el texto borrador emanado de la Convención Constitucional. La mayor cantidad de coincidencias que se encontró en el análisis fue de carácter parcial, donde parte del contenido propuesto por la IPC es incluido en el articulado del borrador de nueva constitución, dejando fuera aspectos específicos. Este caso representó el 59% del total de las 78 iniciativas populares que alcanzaron las 15.000 firmas. 29,5% alcanzó una coincidencia de carácter más completo, pues el texto acoge el conjunto de sus propuestas. Por último, en sólo 6 iniciativas no es posible reconocer coincidencias entre sus propuestas y el texto.” (Secretaría de Participación Popular, 2022b: 112).

4.2. Participación e incidencia de los sectores rurales

Para diferenciar la participación de los sectores rurales se cuenta con la información proveniente de las publicaciones del proyecto Ruralidad en el Proceso Constituyente desarrollado por RIMISP con el apoyo de Fundación Avina. Este proyecto ha sistematizado diferentes datos sobre este tema. Para los efectos de este informe hemos seleccionado algunos de ellos.

En primer término, en cuanto a la participación electoral, se debe mencionar que en el plebiscito de entrada la participación de comunas rurales alcanzó a 38% de los habilitados para votar. Esto es sustantivamente inferior a la participación en las comunas urbanas, donde llegó a 54%. (RIMISP, 2022)

En cuanto a la principal herramienta de participación popular desarrollada durante la Convención, que fueron las IPN, se contabilizaron 141 iniciativas en cuatro temas relevantes para la ruralidad: Soberanía y Seguridad Alimentaria, Agua, Descentralización y Bienestar Rural (Sagredo y Mlynarz, 2022). De este total solo 5 alcanzaron el umbral de las 15 mil firmas de

patrocinio siendo incorporadas al debate constitucional. La siguiente tabla desglosa esos resultados.

Tabla 9. Iniciativas Populares de Norma sobre temas rurales

Tema	N° IPN presentadas	% de patrocinios sobre el total	IPN que alcanzaron las 15 mil firmas	Incorporación en el Texto Final de la Constitución
Soberanía y Seguridad Alimentaria	16	1%	“Derecho a la alimentación, un derecho fundamental e inalienable de los pueblos” presentada por ANAMURI	Parcialmente incorporada
Agua	50	4%	“Acceso al agua para toda la población” presentada por la organización La Libre y Sustentable República de Chile, SacaLaVoz “Por el agua, los derechos de la naturaleza y los glaciares” presentada por Articulación por las Aguas, los Derechos de la Naturaleza y los Glaciares.	Parcialmente incorporada Parcialmente incorporada
Descentralización	48	1,3%	Creación de las regiones de Aconcagua y Chiloé, y fue presentada por diversas organizaciones comunitarias de ambas provincias	Se aprobó la realización de referéndums sobre esta iniciativa
Bienestar Rural	27		“Chile su cultura, costumbres y tradiciones” presentada por la Corporación Vive Chile Rural	No incorporada
Total	141		5	

Fuente: elaboración propia con datos de Sagredo y Mlynarz, 2022.

Se aprecia en la tabla anterior que el total de iniciativas presentadas representa 5,7% del total de 2.496 IPN. Sus resultados en términos de superar las 15 mil firmas representan 6,5% del total de 77 IPN que los alcanzaron. Los temas principales fueron Agua y Descentralización, pero en términos de patrocinios es el agua la que concentra la mayor cantidad de ellos, resultando dos IPN con más de 15 mil firmas. También pueden ser consideradas relevantes para el sector rural las siguientes IPN:

- 15.000 corazones por la tierra, por el reconocimiento y la defensa de los derechos de la naturaleza – Incorporada en el texto constitucional.
- Por una constitución ecológica – Parcialmente incorporada en el texto.
- Chile, su cultura, costumbres y tradiciones – Parcialmente incorporada en el texto.

En cuanto a los cabildos y encuentros autoconvocados realizados durante el período de la Convención contamos con la información publicada en la Plataforma Digital de Participación Popular de la Convención (<https://plataforma.chileconvencion.cl/m/cabildos/>). De un total de 327 encuentros de este tipo registrados en la plataforma, 60 corresponden a comunas rurales o que incorporan explícitamente la temática rural en su título. Esto significa 18,3% de ellos.

En la fase posterior, de debate de las normas constitucionales, RIMISP, en conjunto con organizaciones socias, promovió la realización de cabildos rurales. Se publicaron los resultados de siete de ellos en torno al tema del agua (Christian, 2022). Participaron en ellos un total de 157 personas —83 mujeres y 74 hombres— principalmente habitantes rurales que residen en los alrededores de ciudades intermedias (El Monte, Las Cabras, Temuco, Ancud), pueblos (Marchigüe, Nueva Braunau) y caseríos (Ralún el Este) según la clasificación censal (Christian, 2022: 7).

El Informe concluye que a pesar de la amplia diversidad de territorios y habitantes rurales que participaron en los cabildos, sorprende que la mayor parte de éstos llegaron a conclusiones bastante similares. Con excepción del cabildo de Nueva Braunau, la escasez hídrica que hoy afecta a Chile (tanto por el cambio climático como por el extractivismo en el uso productivo del agua) y la falta de acceso al recurso para la pequeña agricultura (por la privatización del agua a través de los derechos de agua consagrados en el Código de Aguas de 1981), son problemáticas transversales a los sectores rurales.

Salvo el cabildo de Nueva Braunau, conformado principalmente por propietarios de derechos de agua y de predios de mayor extensión, en general los/as participantes reciben positivamente aquellas normas constitucionales que avanzan en la eliminación de la propiedad del agua, poniendo fin al Código de Aguas y a los actuales derechos de aprovechamiento, siempre y cuando el Estado entregue certidumbre y claridad respecto a qué sucederá con los derechos de agua ya otorgados, y cómo se ejecutará el proceso de cambio hacia la nueva forma de gestión pública del agua. Así también, en general se reciben positivamente aquellas normas que avanzan en la protección de los bienes comunes que hacen parte fundamental del ciclo del agua, como glaciares y bosques nativos, así como los cuerpos de agua en todas sus formas. Se expresa preocupación por una eventual laxitud conceptual de las normas que pueda luego desvirtuarlas en su tramitación legal. Es transversal a todos los cabildos sin excepción, la vinculación fundamental del agua con el derecho a la alimentación y la producción de alimentos.

Cabe destacar también el fortalecimiento del componente comunitario del agua asociado a formas de gestión colectiva a nivel local como los Comités APR; el aumento de la fiscalización respecto al uso del recurso a nivel nacional; la incorporación de deberes o de corresponsabilidad social en el cuidado del agua y los ecosistemas que conforman su ciclo (pues no sería deber solo del Estado sino también de los privados y la sociedad civil); y la necesidad de educar ambientalmente a la población en el cuidado del agua y sus ecosistemas. En definitiva, se plantea en general un acceso equitativo al agua como bien común fundamental y condición necesaria para la construcción de un sistema alimentario justo y sostenible, así como una mayor presencia del Estado en la gestión, fiscalización, y educación en torno a este recurso consustancial a la vida. (Christian, 2022: 21-22)

Por último, el Informe de RIMISP sobre la ruralidad en el proceso constituyente menciona un conjunto de 24 audiencias públicas que se realizaron ante las diversas comisiones por parte de actores del mundo rural (RIMISP, 2022: 89-92). No es posible saber si ello cubre la totalidad de las audiencias que se llevaron a cabo.

4.3. Otros criterios establecidos en el Reglamento de Participación Popular

Tal como se señaló anteriormente, el Reglamento contiene diversos criterios que debían cumplirse en el proceso participativo durante la Convención. La siguiente tabla resume la información disponible al respecto, lo que permite calibrar cuanto de esos criterios pudieron cumplirse y en qué medida.

Tabla 10. Criterios reglamentarios de participación popular y sus resultados

Criterio	Resultados
Pertinencia y eficiencia. Siempre orientados por criterios de eficiencia en el diseño, implementación y uso de recursos	No existe información ni indicadores establecidos para este criterio.
Amplia e inclusiva. Difusión mediante dispositivos comunicacionales y de información simples y accesibles	Durante el proceso algunas organizaciones de la sociedad civil aportaron a la convención material de diverso tipo para comunicar de manera simplificada. La CC, sin embargo, no desarrolló una instancia de educación cívica contemplada en el Reglamento General. Luego de concluido el texto borrador se implementaron algunas acciones de difusión en lenguaje sencillo de las normas.
Diversidad y pluralismo. Promoviendo el intercambio de la diversidad de miradas y saberes de la sociedad civil	No existe información ni indicadores establecidos para este criterio. Tanto las y los convencionales (en sus semanas territoriales) como múltiples organizaciones de la sociedad civil organizaron una gran cantidad de instancias con diferentes grupos. Algunas de ellas estuvieron diseñadas específicamente para alcanzar a grupos históricamente excluidos.
Accesibilidad universal. Considerando la autonomía lingüística y cultural de las colectividades minoritarias	No existe información ni indicadores establecidos para este criterio.
Descentralización y equidad territorial. En todo el territorio nacional y de chilenas y chilenos en el exterior, velando especialmente, por la implementación de instancias presenciales en aquellas zonas rurales, de difícil acceso, extremas y aisladas	El proceso participativo tuvo alcance en todo el país y también en chilenos en el exterior (IPN y cabildos y encuentros). Los cabildos y encuentros hasta la segunda fase fueron cuantitativamente más concentrados en la ciudad de Santiago. En la tercera fase se realizó un importante esfuerzo en la provincia de Elqui por parte de la Fundación Carmen Goudié. También la organización TQH

	<p>organizó cabildos virtuales que, en principio tienen un efecto descentralizador.</p> <p>En cuanto a las instancias presenciales en zonas rurales y aisladas, el principal instrumento reglamentado fueron las Oficinas Territoriales Constituyentes. Sin embargo, su instalación y funcionamiento dependió principalmente de los municipios y se sabe que los municipios de dicho tipo de comunas tienen gran escasez de recursos. Organizaciones de la sociedad civil como RIMISP realizaron esfuerzos en este ámbito.</p> <p>Durante las semanas territoriales de las y los constituyentes se realizó una gran cantidad de encuentros, actividades de difusión y otros eventos en una gran cantidad de regiones y comunas, especialmente entre los meses de octubre de 2021 y enero 2022.</p>
<p>Acceso a la información, transparencia y trazabilidad. Se dispondrá un sistema de trazabilidad, que permita dar cuenta de la sistematización y la utilización de los insumos y orientaciones obtenidos a partir de las instancias y herramientas de participación</p>	<p>La Plataforma Digital de Participación, los informes de sistematización e implementación y las relatorías de participación fueron los instrumentos utilizados. Las normas aprobadas por las comisiones debían contener una explicitación de la forma en que la participación había incidido en el debate. Solo se contó para ello con las relatorías de participación.</p>
<p>Enfoque de género y perspectiva feminista. Adoptar el conjunto de enfoques específicos y estratégicos, así como procesos técnicos e institucionales, para asegurar la igualdad material de género de las mujeres, de las personas de las distintas diversidades y disidencias sexo-genéricas</p>	<p>No existe información ni indicadores establecidos para este criterio.</p>
<p>Plurinacionalidad y descolonización. La plurinacionalidad es el reconocimiento de la existencia de los pueblos naciones indígenas preexistentes al Estado para lograr la igual participación en la distribución del poder, con pleno respeto de su libre determinación y demás derechos colectivos, el vínculo con la tierra y sus territorios, instituciones y formas de organización. La descolonización es el respeto irrestricto a los usos y costumbres de pueblos originarios y el pueblo tribal afrodescendiente</p>	<p>No existe información ni indicadores establecidos para este criterio.</p> <p>Se realizó una consulta indígena durante el mes de enero, cuya participación ascendió a 7.549 personas.</p> <p>Se realizó una Consulta al Pueblo Tribal Afrodescendiente chileno entre enero y marzo de 2022 (REF)</p>
<p>Interculturalidad. Mediante el diálogo entre diferentes posiciones y saberes, prohibiendo toda discriminación, para lograr la inclusión, respeto mutuo y</p>	<p>No existe información ni indicadores establecidos para este criterio.</p>

participación de todas las personas, incluidas las colectividades de la comunidad sorda, migrantes y afrodescendientes	
<p>Enfoque de niñez y adolescencia. Reconocer a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y como actores relevantes dentro del proceso constituyente; a fin de asegurar que se integren al debate las problemáticas, experiencias y características diferenciadoras en el ejercicio de sus derechos.</p>	<p>Se realizaron cabildos y encuentros de niñas, niños y adolescentes, impulsados principalmente por organizaciones de la sociedad civil (Guías y Scouts de Chile, ProCívico, Universidad Católica Silva Henríquez, entre otros) que se hicieron llegar a la Convención a través de Informes.</p> <p>Entre los grupos históricamente excluidos los niños, niñas y adolescentes son quienes registran mayor cantidad de actividades realizadas. No se cuenta aún con información completa sobre el modo en que ello fue incorporado en el texto constitucional.</p>
<p>Perspectiva de Cuidados. Medidas necesarias para garantizar la participación efectiva y en condiciones de igualdad de quienes asumen tales responsabilidades</p>	<p>No existe información ni indicadores establecidos para este criterio.</p>
<p>Colaboración y cooperación. Tanto de instituciones públicas, como privadas y de la sociedad, en los ámbitos metodológicos, de infraestructura, implementación, sistematización, soportes tecnológicos, medios de comunicación, mecanismos de accesibilidad y servicios de interpretación en lenguas reconocidas, entre otros</p>	<p>Numerosas organizaciones colaboraron con el proceso participativo, un número total de 52 participó en la Red de Colaboradores en el marco del Programa de Educación Popular Constituyente. Algunas de ellas suscribieron convenios específicos de cooperación, destacando el aporte de las universidades a través de los convenios suscritos con el Consorcio de Universidades del Estado de Chile y la Agrupación de Universidades Regionales.</p>

Fuente: Elaboración propia.

5. Reflexiones Finales

El proceso constituyente chileno es el resultado de una movilización social que se fue incrementando a lo largo del último decenio, de la incapacidad del sistema político de realizar el cambio constitucional a través de su propia iniciativa y de la intensificación inédita de la movilización durante el llamado “estallido social” a partir de octubre de 2019. Dicha acumulación de presión para cambiar la Constitución dio lugar a un acuerdo de la mayoría de las fuerzas políticas que permitió iniciar el proceso mismo de la Convención Constitucional. Dicho proceso fue establecido con diversos componentes participativos: un plebiscito de entrada y otro de salida (voto obligatorio) y la elección de una modalidad de Convención compuesta solo por miembros electos (decidido en el plebiscito de entrada). Adicionalmente a ellos el Congreso aprobó reformas constitucionales que permitieron la equidad de género en la composición de la Convención; la participación mayoritaria de independientes, muchos de ellos vinculados a los movimientos sociales, con la notoria excepción del movimiento sindical, y la integración de cupos reservados para los pueblos indígenas. Una vez electos los integrantes de la Convención, se elaboró un Reglamento de Participación Popular de amplio alcance y ambiciosos objetivos, que hemos analizado en este documento.

Aun no es posible saber si el texto aprobado por la CC será también aprobado por las y los ciudadanos que votarán en septiembre de 2022, aunque sí se puede estimar que contiene gran parte de las preocupaciones y demandas que han animado la movilización popular y que se expresaron también en las iniciativas populares de ley. Mas allá de lo que suceda en el plebiscito de salida, aun es temprano para saber si el texto constitucional permitirá una efectiva habilitación a la política chilena y a la propia ciudadanía para enfrentar las causas de crisis social y política. Estas causas se refieren a las desigualdades, la fractura social y la crisis de la convivencia, entre otras. Todo indica que, de aprobarse, esta nueva Constitución cambiará significativamente las “reglas del juego” de la política y ampliará las posibilidades de acción pública de la sociedad civil a través de diversas formas de participación. Lo que no es posible estimar aun es en qué medida esos cambios lograrán cohesionar a una sociedad fragmentada y fracturada y que ha perdido gran parte de los vínculos que le permitían desarrollarse y hacerse oír. En este sentido la nueva Constitución es a la vez un punto de llegada (de un largo proceso de más de un decenio) y también el punto de partida de uno nuevo que combinará nuevas condiciones institucionales con posibilidades de transformación social.

Los elementos expuestos en el párrafo anterior relevan la importancia de la participación popular en el proceso constitucional, puesto que la participación aparece como una variable crítica para vincular la dinámica social que se encuentra a la base del proceso, con su desarrollo acorde a las reglas establecidas. En la práctica la demanda y la dinámica social chilena rebasa lo que pueda lograr un proceso constitucional, por amplio que este sea. En cualquier caso, éste es una respuesta mediata, pues establece nuevas condiciones para que comiencen a abordarse aquellos problemas que no se había podido enfrentar y que dieron lugar a la protesta social sostenida. Lo que logre la Constitución dependerá en gran medida de lo que ocurra después de aprobado el texto: en nuevas

leyes e instituciones, en nuevas prácticas sociales y políticas y en nuevas vinculaciones entre lo social y lo político.⁵

5.1. Reflexión a la luz del proceso participativo previo

Si se mira desde el punto de vista del “estallido social” de octubre de 2019, se aprecia la enorme intensidad y masividad del proceso. Mayoritariamente a través de manifestaciones, marchas y todo tipo de expresiones culturales, pero también incluyendo formas de violencia social como incendios y saqueos, así como diversas expresiones de desobediencia civil y acción callejera (barricadas y enfrentamientos con la policía). Durante el período octubre 2019 a marzo de 2020 todo ello fue enfrentado desde el gobierno con una intensa y masiva represión que implicaron violación de los derechos humanos de las y los manifestantes. Al mismo tiempo se observa que tras el estallido no existía una planificación ni un diseño, tampoco una o varias organizaciones que lo condujeran, mientras los partidos políticos estuvieron prácticamente ausentes de esa movilización. Los contenidos de las demandas fueron diversos y muy implícitos y vagos en un comienzo, aunque no por ello menos poderosos, puesto que movilizaban de hecho a miles de personas en una multiplicidad de formas. Pero no fue una movilización “por una nueva Constitución”, es por ello también que señalamos que rebasa al proceso constitucional en sí mismo (que es una forma de respuesta institucional al fenómeno).

En la medida que el proceso evolucionó hacia el momento de la “revuelta social”, se expresó con fuerza el “momento constituyente”, principalmente a través de cabildos y encuentros autoconvocados, un plebiscito organizado por la Asociación Chilena de Municipios de amplia participación (se estima en dos millones y medio de personas) y en ese contexto la demanda por un nueva Constitución se fue construyendo como horizonte articulador. Aun así la consigna dominante de la movilización fue la “dignidad”, una noción de fuerte contenido ético, que admite gran diversidad de interpretaciones y que no se condensa fácilmente en una estrategia política. Finalmente, el “momento constitucional” surge a partir del Acuerdo por la Paz y una Nueva Constitución y las reformas posteriores. Estos son acuerdos realizados por actores diferentes a los movilizadores y sin instancias de diálogo con ellos. De manera tal que la legitimidad debe construirse a partir de estas condiciones. ¿Cómo y cuánto aportó el proceso participativo durante la Convención a este desafío? ¿Qué problemas enfrentó? Haremos en lo que sigue algunas reflexiones sobre ello.

5.2. Reflexiones a la luz de la participación de la ruralidad en el proceso

Como hemos indicado previamente, la participación de los sectores rurales y apartados estuvo explícitamente considerada en el Reglamento de Participación y se desarrollaron algunas acciones

⁵ Aún si el texto constitucional propuesto es rechazado, se abrirá un período de reformas que recogerán parte de lo elaborado durante el período de la Convención. Pero se habrá terminado el ciclo político que se abrió en 2011.

tendientes a hacerla efectiva. Sin embargo, los datos de que disponemos indican que esa participación no fue masiva o no lo suficiente como para contrapesar las dificultades y barreras que esos sectores enfrentan a la hora de participar en decisiones. La incidencia directa de las iniciativas populares de norma constitucional también fue relativamente baja.

A pesar de lo anterior, en el texto constitucional se encuentran presentes las demandas de los sectores rurales en al menos 19 artículos. ¿Cómo explicar esta situación aparentemente contradictoria? Creemos que la incorporación de las demandas rurales al texto no surgió prioritariamente de la participación directa de los involucrados, sino de una mayor pluralidad en los convencionales que les favoreció. En otras palabras, la representación de los intereses y demandas de los sectores rurales fue más relevante que su participación directa, la que enfrenta varias barreras para realizarse. Este elemento releva la importancia de mejorar la representación política, en conjunto con mejorar las modalidades e instrumentos de participación. La mayor presencia de independientes y de personas vinculadas a movimientos socio territoriales, el peso que adquirió la corriente ecologista dentro de la convención, la importancia que se le dio a la crisis hídrica y una extendida oposición a la economía y producción extractivistas son algunas de las dimensiones que pueden haber influido en este resultado.

En términos proyectivos se puede señalar que convergen tres elementos a considerar: la importancia de contar con instrumentos vinculantes de participación; la necesidad de establecer condiciones habilitantes que permitan hacer efectiva dicha participación y la diferencia que puede hacer una mayor y mejor representación de sectores históricamente excluidos. En definitiva, un enfoque que integre democracia participativa con enfoque y herramientas inclusivas con la democracia representativa.

5.3. Reflexiones a la luz de la participación durante la Convención Constitucional

Ya hemos mencionado previamente los tres procesos donde la ciudadanía participa masivamente: plebiscito de entrada, para decidir el camino a tomar, elección de representantes ante la Convención y plebiscito de salida para aprobar o rechazar con voto obligatorio a partir de los 18 años de edad. Revisemos ahora lo que surge del proceso participativo durante la Convención. En primer término, es preciso enfatizar que el proceso participativo que hemos reseñado rebasó con creces todo esfuerzo institucional previo, tanto en términos cuantitativos como en el alcance de la participación. Baste decir al respecto que en los encuentros locales del 2016 participó poco más de doscientas mil personas y que, en este caso solo las IPN convocaron casi un millón de personas. Por otra parte, la propia herramienta de IPN se aplicó por primera vez en la historia política chilena y significó la incorporación de 77 propuestas, quedando muchas de ellas en el texto de manera íntegra o parcial. Todo ello permite dimensionar, en relación con la demanda de participación existente y a las experiencias previas, la importancia de lo ocurrido en la Convención. Estos procesos cobran aun mayor significación por el hecho de haber sucedido en el marco de un debate constitucional y por lo tanto de gran impacto posible y con una inédita diversidad en su composición.

Sin embargo, a diferencia de los momentos previos, el “momento constitucional” se define precisamente porque fija sus propias reglas de funcionamiento y debe atenerse a ellas, so riesgo de fracasar. No es el reflejo directo de la dinámica social, ni puede serlo. En este caso la regla que más condicionó el proceso participativo dentro de la CC, fue el tiempo disponible para llevarlo a cabo y la débil comprensión que la propia Convención tuvo respecto de esta variable crítica, lo que se tradujo en un diseño poco coherente con ello. Los primeros tres meses fueron para la celebración de audiencias públicas, la determinación del reglamento y la constitución de las Comisiones, el segundo trimestre para el proceso participativo, tres a cuatro meses para el debate de normas y luego dos o tres meses para las Normas Transitorias y la armonización del texto. Si bien las audiencias públicas comenzaron desde un inicio, el proceso participativo propiamente tal solo se inició a partir de mediados de noviembre de 2021. Se aprobó rápidamente un cronograma que, tomando pie en el Reglamento, apuntaba a la participación durante todas las etapas y que incluso recogía lo sucedido antes del inicio de la Convención, a través de los cabildos y encuentros autoconvocados realizados desde octubre 2019.

La fase que logró mayor alcance e incidencia fue la de participación “sin texto”, es decir previa a la deliberación y votaciones. Ello sucedió a través de la IPN, que concitaron gran participación, y las Relatorías, que permitieron visibilizar ante las comisiones los contenidos privilegiados por la ciudadanía en las diversas instancias. En el primer caso la participación a través de la plataforma digital durante un plazo de dos meses fue un factor facilitador. El mecanismo fue ganando fuerza, al punto que, a pesar de las reticencias iniciales, sectores que no las apoyaban, luego se orientaron a promover también su agenda a través de ellas. Fue el caso, por ejemplo, del gran empresariado, que promovió con éxito siete IPN. El proceso de IPN adoleció de algunas fallas de diseño (una de ellas fue que no se contempló la conformación de coaliciones promotoras y fusión de iniciativas), pero se logró, gracias a la acción de la Secretaría de Participación Popular, que los responsables de las IPN que alcanzaron las 15 mil firmas pudiesen exponer en las Comisiones respectivas. Las relatorías de participación popular también fueron una innovación propuesta por la SPP para mejorar la incidencia de la participación popular.

Pero la gran intensidad y complejidad -más allá de lo previsto- de la deliberación de las normas constitucionales, el escaso tiempo disponible para ello y la no consideración efectiva de la participación popular en el debate mismo de las normas, fueron factores que dificultaron significativamente que la participación acompañara y retroalimentara la elaboración misma de las normas constitucionales. Ello sucedió a pesar del hecho que el Reglamento General de la Convención lo establecía como un requisito del debate. Un proceso de esa naturaleza hubiese requerido de factores habilitadores específicos que la Convención no desarrolló, salvo en el plano normativo y reglamentario. En lo principal un esfuerzo mucho mayor de información y comunicación pública, recursos técnicos y materiales y prioridad política, es decir una presencia mayor del tema entre las prioridades de la Mesa Directiva. La Convención adoleció, durante todo su desempeño, de la falta de una estrategia definida de comunicaciones y las acciones realizadas no se articularon efectivamente con los objetivos definidos para la participación popular. Tampoco se asignó recursos específicos al proceso participativo confiándose la casi totalidad de las acciones a entidades colaboradoras de la sociedad civil. Estas cumplieron un importante rol, pero sin duda no podían reemplazar los esfuerzos de coordinación, ni tampoco cumplir todos los

objetivos y criterios que la Convención se había fijado en la materia. Finalmente, el haber establecido una Comisión de Participación Popular de carácter funcional, sin atribuciones específicas ni mecanismos para incluir el tema en las decisiones de conducción de la Convención, se tradujo en que, a partir del inicio de la deliberación de normas constitucionales, la tarea de participación popular perdiera peso y relevancia en su desarrollo. A ello se sumó la suspensión de las Semanas Territoriales de convencionales durante febrero, marzo y abril, quienes debieron abocarse a tiempo completo al debate de normas.

La etapa final del proceso contemplaba la participación popular “con texto completo”, vale decir la retroalimentación respecto del borrador del texto y la consolidación de una red de organizaciones de la sociedad civil que continuaran el proceso más allá de la finalización de la Convención. También consideraba resolución de diferencias a través de plebiscitos dirimientes y foros deliberativos, los que no se realizaron. Sin embargo, los factores descritos anteriormente condujeron que esta fase se limitara a la difusión del texto por parte de la ciudadanía a través del despliegue territorial de las y los constituyentes que no formaban parte de las comisiones de Armonización, Normas Transitorias y Preámbulo. Se organizó una Jornada Nacional de Deliberación a fines de mayo, con este propósito, sin duda mucho más acotado que lo previsto inicialmente.

En cuanto a la participación de los sectores rurales no es posible obtener conclusiones definitivas al respecto, pues no se cuenta con los datos necesarios para ello. Tal como hemos expuesto, se registra cierta participación de sectores rurales en el proceso participativo. Sin embargo, los resultados obtenidos por las iniciativas populares provenientes de ese mundo son escasos –bajo apoyo e incorporación sólo parcial en el texto- y la cantidad de cabildos y encuentros rurales parecen indicar que no se logró contrarrestar significativamente las dificultades usuales que estos sectores experimentan. A ello se suma la no implementación de una instancia especialmente diseñada para ello, como eran las Oficinas Territoriales Constituyentes. Lograr una mayor presencia de sectores desaventajados requiere de esfuerzos específicos que demandan recursos y estrategias propias, ya que el desafío es contrarrestar desigualdades sistémicas y combinadas. En este caso aislamiento, debilidad institucional de municipios y otras instituciones públicas, bajo peso demográfico, menor nivel educacional formal, prevalencia de población de adultos mayores, entre otras.

El proceso constituyente chileno se originó en la movilización social, condujo a una respuesta política de gran alcance y ha tenido componentes de participación popular inéditos en el país. Ello no debe ocultar, sin embargo, las debilidades del proceso, que se expresan principalmente en dos factores: el escaso tiempo disponible para una tarea de enorme complejidad y el desequilibrio entre la gran ambición reglamentaria y los factores habilitantes que se requerían para cumplirlo. Este análisis es relevante para pensar en futuros procesos participativos, puesto que la participación popular ha sido incluida en el texto constitucional (que no analizamos aquí) y, de ser aprobado, inaugurará una nueva etapa. Dependerá de la legislación que se genere, las políticas públicas que la hagan efectiva y las nuevas prácticas políticas y sociales, el que esta participación se proyecte. Una Constitución política es un marco habilitante o restrictivo, que requiere de una larga implementación para plasmarse íntegramente, proceso que debiera iniciarse en Chile a partir del 4 de septiembre de 2022.

Referencias Bibliográficas

Allain, M., Delamaza, G., Maillet, A. y Rivas, R. (2020). Demandas, organizaciones y violencias: perspectivas para entender la revuelta de 2019. CIPER Académico, Informe, 31.10.20. <https://www.ciperchile.cl/2020/10/31/demandas-organizaciones-y-violencias-perspectivas-para-entender-la-revuelta-de-2019/>

Coquimbo Dialoga con la Convención, 2022. Cabildos Comunales y Encuentros Autoconvocados
Provincia del Elqui. Diciembre 2021 – Abril 2022. Informe de Resultados. Inédito.

COES, 2020. Informe Anual. Observatorio de Conflictos 2020. Santiago: COES. <https://coes.cl/wp-content/uploads/Informe-Anual-Observatorio-de-Conflictos-2020-COES.pdf>

Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (CNPC), (2017). Informe Final. Santiago: Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Convención Constitucional, 2021. Reglamento de mecanismos, orgánica y metodologías de Participación y educación popular constituyente. <https://participacionpopular.chileconvencion.cl/>

Delamaza, G., 2005. Tal lejos tan cerca políticas públicas y sociedad civil en Chile. Santiago, LOM Ediciones

Delamaza, G., 2010. Construcción Democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile. <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/15360>

Delamaza, G. (2021). La participación ciudadana en el proceso constituyente. Santiago: Plataforma Contexto. <https://plataformacontexto.cl/recurso/111>

Delamaza, G. y Mlynarz, D., 2021. Ensayo crítico sobre el marco político-institucional de la sociedad civil en Chile: aciertos, limitaciones y desafíos. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC Sociedad en Acción https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2021/06/ENSAYO-CRITICO-SOBRE-EL-MARCO-POLITICO_VF-1.pdf

Delamaza, G., Maillet, M. y Paredes, J., 2022. De la movilización a la institucionalización en el contexto de un proceso constituyente: trayectoria de las movilizaciones socio territoriales en Chile. Proyecto presentado al Fondo de Ciencia y Tecnología. Inédito.

Figueroa, P. y Jordán, T., 2021. Convergencia Deliberativa: La participación ciudadana en el cambio constitucional, Chile 2016. Polis Revista Latinoamericana, 20 (58), 78-103. doi: <http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2021-N58-1579>

Heiss, C., 2020. ¿Por qué necesitamos una nueva Constitución? Santiago, Chile: Aguilar.

PNUD, 1998. Desarrollo Humano en Chile. Paradojas de la Modernización. PNUD: Santiago.

Red para la Participación, 2021; Compromiso por la Participación Ciudadana en el Proceso Constituyente. <https://redparalaparticipacion.cl/compromisos/>

Red de Centros de Estudios por una Nueva Constitución (2021). “Propuestas para el reglamento de la convención constitucional”. <https://www.plataformaconstitucionalcep.cl/funcionamiento-convencion-constitucional/propuestas-generales-reglamento/propuestas-para-el-reglamento-de-la-convencion-constitucional>

Red Nacional de Cabildos Penitenciarios, 2022. Discusiones y Propuestas para un Nuevo Chile: La participación de personas privadas de libertad en cabildos penitenciarios. Informe final de sistematización de resultados nacionales. Chile.” Inédito.

Secretaría de Participación Popular, 2021. Proceso de participación popular en la Convención Constituyente. Documento aprobado por la Comisión de Participación Popular, Convención Constitucional. Inédito.

Secretaría de Participación Popular, 2022a. Cronograma Integrado para la Participación Popular Incidente. Documento interno, inédito.

Secretaría de Participación Popular, 2022b. Incidencia de las Iniciativas Populares de Norma en el borrador de la Nueva Constitución. Cuarto Informe de Incidencia. Convención Constitucional, inédito.

Secretaría de Participación Popular, 2022c. Informe de Implementación. Convención Constitucional, inédito.

Usach, 2022. Informe de Sistematización y Análisis de Datos de Participación Ciudadana. Segundo Momento Participativo de la Convención Constitucional. Marzo – Abril 2022. Realizado por la Escuela de Periodismo USACH para la Convención Constitucional, inédito.

Verdugo, S., 2020. Algunos criterios para el reglamento de la convención. Santiago: Horizontal. <https://horizontalchile.cl/assets/uploads/2022/03/CRC.pdf>

VV. AA., 2022. Consulta al Pueblo Tribal Afrodescendiente Chileno. Documento interno de la Convención Constitucional.

Welp, Y. y Soto. F., 2019. “Más allá de modas y cortinas de humo: la deliberación ciudadana en cambios constitucionales”, Revista Española de Ciencia Política 50 13-41.



www.rimisp.org

.....
Chile · Ecuador · Colombia · Centroamérica · México

Fundación
Avina

 **RIMISP**
Centro Latinoamericano
para el Desarrollo Rural