

PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN EN EL PROCESO CONSTITUYENTE CHILENO

María Victoria Ulloa,¹ Florencia Alvez,² Rodrigo Castillo³ y Nicolás Díaz⁴ de la Corporación Colectiva – Justicia en Derechos Humanos⁵

La mayor parte de las transiciones a la democracia ocurridas en décadas recientes en América Latina vino acompañada de procesos de reemplazo constitucional.⁶ Cada vez más, son asambleas constituyentes los órganos encargados de dicha

- 1** Abogada, licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción y estudiante becada ANID del Magíster en Derecho de la Universidad de Chile. Se desempeña como investigadora de Género en Rumbo Colectivo y es personal de apoyo en el Proyecto Justicia y Género de la Universidad de Concepción. Es vicepresidenta de la Corporación Colectiva- Justicia en Derechos Humanos (Región del Biobío, Chile).
- 2** Abogada, licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad del Desarrollo de Concepción (Chile) y magíster en Ciencias y Gestión del Medioambiente de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Es docente de la Universidad de Las Américas, Chile. Sus líneas de especialización son derechos humanos, pueblos indígenas y medio ambiente. Es miembro de la Corporación Colectiva- Justicia en Derechos Humanos (Región del Biobío, Chile).
- 3** Abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y magíster en Derecho Público de la Universidad de Concepción. Es Académico Disciplinar de la Facultad de Derecho, Universidad de Las Américas, Chile, además de personal de apoyo del programa Foro Constituyente UdeC y del Centro de Recursos Hídricos para la Agricultura y la Minería - CRHIAM, dependientes de la Universidad de Concepción. Es miembro de la Corporación Colectiva- Justicia en Derechos Humanos (Región del Biobío, Chile).
- 4** Abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción (Chile). Sus líneas de especialización e investigación han sido los derechos humanos, el derecho a la participación ciudadana en el marco de procesos constituyentes, del derecho humano al agua y de la planificación y desarrollo urbano. Es miembro de la Corporación Colectiva- Justicia en Derechos Humanos (Región del Biobío, Chile).
- 5** Colectiva - Justicia en Derechos Humanos es una corporación de derecho privado sin fines de lucro, integrada por abogadas y abogados, con sede en la ciudad de Concepción, Región del Biobío, Chile. Constituida en octubre de 2019, su objetivo principal es la promoción, protección y profundización de los derechos humanos en la sociedad, así como el apoyo profesional a reivindicaciones sociales relacionadas con los derechos humanos. Colectiva brinda asesoría y representación jurídica a grupos especialmente vulnerables en materias como Pueblos Originarios, Derecho Humano al Agua, Género y Diversidad Sexual, Medio Ambiente, entre otras. Asimismo, ofrece capacitación en derechos humanos a diversos organismos públicos y privados, y realiza estudios e informes en derechos humanos, así como labores de difusión e incidencia pública en el medio local.
- 6** Heiss, Claudia: Soberanía Popular y "momento constituyente" en el debate sobre cambio constitucional en Chile, Revista Anales, Séptima Serie N°10/2016, p. 111.

tarea.⁷ Asimismo, innovaciones democráticas otorgan mayor protagonismo a los ciudadanos en estos procesos. Así ha ocurrido en Brasil, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Túnez, Islandia, Irlanda, Sudáfrica, entre otros.⁸

En Chile, la Constitución Política promulgada en dictadura sigue aún vigente. Este texto se cuestiona por la legitimidad democrática de origen - tanto en la elaboración por un grupo de expertos afines al régimen militar, como por su ratificación en un plebiscito fraudulento- y por el sistema político que consagra, que instauró una democracia tutelada.⁹ La transición a un régimen democrático, en 1989, se llevó a cabo mediante reformas al texto vigente, y desde entonces el reemplazo constitucional ha estado presente en la agenda, no obstante, solo se han concretado reformas constitucionales parciales.¹⁰

Por su parte, los movimientos sociales han desbordado las vías institucionales. Entre el año 2005 y 2018, Chile vivió varios ciclos de movilización, referidos a educación, trabajo, pensiones, medio ambiente y violencia de género. Estas demandas no encontraron recepción en el sistema político establecido en la Constitución de 1980, que neutralizó la voluntad popular a través de los llamados “cerrojos”, alimentando la desafección y el distanciamiento entre la sociedad y las instituciones.¹¹ Uno de los primeros movimientos ciudadanos que impulsó la necesidad de un cambio constitucional mediante una asamblea constituyente fue el movimiento “Marca AC” en 2013.¹² Posteriormente, el programa de gobierno del segundo período presidencial de Michelle Bachelet (2014-2018) contempló la necesidad del reemplazo constitucional, reconociendo el origen ciudadano de la demanda.¹³

Con esa promesa de campaña, a finales del año 2015 se inició un proceso constituyente que contempló diversas etapas, entre ellas una de participación ciudadana

- 7 PNUD-Chile: Mecanismos de Cambio Constitucional. Análisis de la experiencia comparada. Santiago 2015, pp. 19-20. Disponible en: <https://www.estudiospnud.cl/informes-desarrollo/mecanismos-de-cambio-constitucional-en-el-mundo-analisis-desde-la-experiencia-comparada/>.
- 8 Soto, Francisco & Welp, Yanina: Beyond fashion and Smokescreens: Citizens' deliberation of constitutional amendments. ConstDelib Working Paper series No.7, 2020.
- 9 Heiss, Claudia ¿Por qué necesitamos una nueva Constitución? Santiago 2020, pp. 20-32.
- 10 Como la de 2005 que permitió la construcción de una institucionalidad más compatible con la democracia.
- 11 Heiss, Nueva Constitución (2020), pp. 63-66.
- 12 La campaña consistió en instar a la ciudadanía a escribir “AC” en su voto para la elección presidencial de 2013, logrando un 10,2% de aquella marca en los votos válidamente emitidos.
- 13 Nueva Mayoría: Chile de todos: Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, Santiago 2014, pp. 28-35. Disponible en: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_chile_0655.pdf.

previa, con una fase de educación cívica, la conformación de un Consejo Ciudadano de Observadores y la realización de encuentros y cabildos ciudadanos.¹⁴ Los resultados de dichos encuentros y cabildos fueron sistematizados en un documento llamado “Bases ciudadanas para la nueva Constitución”.¹⁵ A partir de este documento, se envió un proyecto de ley al Congreso que debía materializarse en una nueva Constitución, sin embargo, tras las elecciones parlamentarias de 2017 y la elección del presidente Sebastián Piñera en 2018 no existió voluntad política para darle continuidad.¹⁶

Con el fracaso del proyecto de Bachelet, el descontento y desafección de la ciudadanía con la institucionalidad, y las demandas contra la mercantilización de los derechos sociales no cesaron. A ello se le sumó la profundización de la sensación de abuso en la ciudadanía (colusiones de grandes empresas en el precio de bienes básicos, financiamiento irregular de la política, fraudes al fisco de carabineros y el ejército, etc.). Este fue el escenario perfecto para que en octubre de 2019, al decretarse por el gobierno de Sebastián Piñera el alza de 30 pesos del pasaje del metro en la Región Metropolitana, los estudiantes secundarios iniciaran acciones de evasión, que fueron fuertemente reprimidas por la policía, y que en pocos días desencadenaron protestas masivas, originando lo que se denominó “estallido social” y que puso sobre la mesa las demandas que los movimientos sociales habían levantado por décadas.

Durante las movilizaciones de octubre de 2019 destacó el protagonismo que adquirió el movimiento feminista, denunciando la violencia de género y demandando una democracia más inclusiva, mediante la consigna “nunca más sin nosotras”.¹⁷

- 14 Se estableció una participación mediante modalidades digitales y presenciales, individuales y colectivas autoconvocadas por la ciudadanía, que logró la participación de 218.689 personas (incluyendo niños, niñas y adolescentes, pueblos originarios, extranjeros residentes y chilenos en el exterior).
- 15 En dicha etapa se expresaron claras preferencias respecto de ciertos contenidos constitucionales (protección de los derechos humanos, democracia y participación, igualdad, descentralización, derechos sociales, medioambiente, entre otros). Documentos disponibles en <https://www.uchile.cl/noticias/158809/nuevo-pacto-social-y-bases-ciudadanas-del-proceso-constituyente-2016>.
- 16 Icare: No queremos que avance el proyecto de nueva Constitución de Bachelet, 2018. Disponible en: <https://www.icare.cl/contenido-digital/no-queremos-avance-proyecto-nueva-constitucion-bachelet-andres-chadwick-ministro-del-interior/>.
- 17 Particular atención suscitó la performance del Colectivo Las Tesis “un violador en tu camino”, que apuntaba a las instituciones como cómplices de la violencia estructural que sufren las mujeres y disidencias sexuales. La performance se convirtió en un himno feminista nacional e internacional, y fue interpretada por miles de mujeres durante el 25 de noviembre de 2019, Día Internacional por la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres.

Surgió la demanda por una Constitución con enfoque de género, que consagre una igualdad sustantiva y derechos específicos para las mujeres y diversidades.

A su vez la Wenufoye -bandera Mapuche- fue un símbolo común en todas las manifestaciones. Ya había acompañado las marchas estudiantiles el año 2011, quizás como un modo de “reconocer una historia negada, perseguida pero que ha logrado resistir al aparato del Estado que ha intentado desarticular al movimiento de manera persistente”.¹⁸

Por otra parte, durante las protestas se convocó espontáneamente a “cabildos” y “encuentros”, en los que grupos de 10 a 30 personas se reunían a deliberar sobre algún tema país, registrando los diagnósticos y acuerdos.

Estos fenómenos convergieron en la necesidad de reemplazar el modelo impuesto por la Constitución de 1980. La presión ejercida por la ciudadanía obligó a un amplio espectro de las diversas coaliciones políticas del congreso a dialogar hasta lograr el “Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución”, el 15 de noviembre de 2019.¹⁹ Esto abrió el camino para una serie de reformas constitucionales aprobadas desde el Congreso, entre ellas la ley 21.200, que regulaba el referéndum de entrada. En este se consultó a la población si deseaba tener una nueva Constitución y qué órgano estaría a cargo de redactarla, así como el establecimiento del referéndum de salida, el que se realizó el 4 de septiembre de 2022.

Más tarde, la ley 21.216 facilitó la incorporación de los independientes y estableció la paridad de género, y la ley 21.298 estableció escaños reservados para pueblos indígenas.

El 25 de octubre de 2020, por amplio margen, la ciudadanía eligió la opción de tener una nueva Constitución redactada mediante un órgano colegiado 100% electo. Así, se dio inicio a un proceso constituyente en el que la participación y la inclusión fueron elementos centrales.

Mediante este trabajo, abordaremos dicha participación desde dos aspectos. Primero, desde el origen, debate y regulación de la paridad de género, los escaños reservados y la participación de independientes en la Convención Constitucional. Y en segundo lugar, desde la participación ciudadana en la construcción de la propuesta de nueva Constitución. Nos centramos en estos aspectos, pues considera-

18 Pairican, Fernando: La bandera Mapuche y la batalla por los símbolos, Ciper Chile, 4 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2019/11/04/la-bandera-mapuche-y-la-batalla-por-los-simbolos/>.

19 Biblioteca del Congreso Nacional, “Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución”, 2019. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo_por_la_Paz.pdf.

mos que el proceso constituyente chileno que tuvo lugar a partir del año 2020 incorporó grupos históricamente marginados de los procesos políticos, y contó con una importante participación ciudadana.

LA PARIDAD DE GÉNERO

Dado que en la negociación política del “Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución” no se logró la inclusión de mecanismos que permitieran una representación diversa en el órgano constituyente, se dio inicio a un proceso de articulación y movilización feminista, en que confluó la ciudadanía, académicas y legisladoras de diversos sectores políticos, con el objeto de ampliar las fronteras de ese acuerdo político y demandar la paridad de género en la integración de la Convención Constitucional.²⁰ La demanda de paridad tuvo amplio apoyo ciudadano y fue un tema central en los preparativos para la marcha del 8 de marzo de 2020, Día Internacional de la Mujer. La movilización contó con la participación aproximada de 2 millones de mujeres a nivel nacional, quienes repitieron el #nuncamassinnosotras y se expresaron a favor de una nueva Constitución popular, feminista y plurinacional.²¹

El 4 de marzo de 2020 se aprobó por el Senado la ley de reforma constitucional 21.216 que garantiza la paridad de género en la integración de la Convención Constitucional. Se trató de un hecho inédito en Chile, que hasta el momento contaba con bajos indicadores de participación política femenina²² y que recientemente había consagrado las cuotas de género.²³ Esta medida de acción afirmativa había sido resistida por diversos sectores y logró su aprobación en 2015 después de décadas de tramitación. La paridad, en cambio, fue debatida y aprobada en tan solo 2 meses, lo que refleja la importancia del contexto social y político.

20 Ríos Tobar, Marcela: Paridad de género: el camino hacia una conquista histórica, Santiago 2021, pp. 53-54. Disponible en: <https://www.institutodechile.cl/wp-content/uploads/2021/11/anales-2021.pdf>.

21 El Mostrador Braga: Movimiento feminista sigue haciendo historia: dos millones de mujeres marcharon en Santiago y regiones en el 8M, 2020. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/03/08/movimiento-feminista-sigue-haciendo-historia-dos-millones-de-mujeres-marcharon-en-santiago-y-regiones-en-el-8m/>.

22 Con la aplicación de las cuotas de género la participación femenina en la Cámara de Diputados y Diputadas creció de 15,8% de mujeres electas en 2013, al 22,6% en 2017. Ver: PNUD: Representación política de mujeres en el poder legislativo. Análisis de la aplicación de las cuotas de género en las elecciones parlamentarias de 2017. Santiago de Chile, 2018. Disponible en: <https://www.undp.org/es/chile/publications/representaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-de-mujeres-en-el-poder-legislativo>.

23 Ley N° 20.840 que pone fin al sistema electoral binominal creando un sistema proporcional inclusivo. Biblioteca Congreso Nacional, Santiago de Chile, abril 2015.

La incorporación de mujeres en los procesos constituyentes a través de cuotas electorales se había empezado a utilizar en países como Bolivia, Islandia o Túnez.²⁴ Sin embargo nunca se había logrado la paridad total en un órgano constituyente, convirtiendo a Chile en el primer país del mundo en escribir una Constitución con paridad de género total.

El mecanismo propuesto a través de la ley 21.216 garantizó una paridad en las candidaturas electorales a nivel distrital y de lista. Además, estableció un diseño “cebra”, en que cada lista comienza con una mujer y se alternan con hombres sucesivamente hasta completar los cupos, lo que buscaba igual visibilidad para hombres y mujeres, evitando que éstas fueran relegadas al final de la lista. Una novedad en cuanto a diseños de cuota/paridad a nivel mundial, es que se regularon mecanismos manuales de corrección, asegurando igualdad de resultados en la elección de los Convencionales Constituyentes. Finalmente, el 15 y 16 de mayo de 2021 se realizó la elección de la Convención Constitucional con un resultado de 78 convencionales hombres y 77 mujeres.

Al comienzo del debate constituyente, el Reglamento General de la Convención incorporó el enfoque de género y la perspectiva feminista como uno de sus principios rectores y estableció la paridad en la conformación de todos los órganos de la Convención (Mesa Directiva, Mesa Ampliada, Comisiones temáticas y transitorias y sus respectivos coordinadores, etc.).

Las reflexiones en torno al impacto que tuvo la presencia equilibrada de género en la discusión de fondo y en la propuesta constitucional será una materia de largo análisis. Existen estudios preliminares que plantean que se dieron lealtades en la votación por sexo y otras en que la presencia de mujeres tuvo un impacto sustantivo.²⁵ Es relevante mencionar que la presencia de convencionales que provenían de organizaciones feministas o que habían incorporado la temática de género en sus campañas fue trascendental para impregnar el enfoque de género en la propuesta de nueva Constitución.

Al interior de la Convención surgió una “Colectiva Feminista” que reunía a Convencionales feministas de izquierda y centroizquierda, y que impulsó varias iniciati-

24 PNUD 2015.

25 Plataforma Telar & UNDP-Chile: Paridad de género y representación sustantiva de las mujeres, Santiago de Chile 2022. Disponible en: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-07/Estudio-Telar-y-PNUD-junio-2022.pdf>.

vas de norma que finalmente se plasmaron en la propuesta constitucional.²⁶ Las propias organizaciones feministas se mantuvieron vigilantes del proceso y participando a través de la articulación con las convencionales o a través de mecanismos de participación popular.

Todo lo dicho generó una relación virtuosa materializada en una propuesta de nueva Constitución con enfoque de género y diversidad. Esta experiencia constituye un aporte al constitucionalismo global en materia de participación paritaria, consagración de una democracia paritaria no binaria y reconocimiento de derechos que hace décadas demandaban mujeres y diversidades sexuales en Chile y en el mundo.

ESCAÑOS RESERVADOS PARA PUEBLO ORIGINARIOS

Una de las omisiones más graves en la Constitución de la dictadura fue la de los pueblos indígenas, a pesar de que el 12,8% de la población total del país se auto identifica como tal, esto es 2.158.792²⁷ personas. Esto hace de Chile el país de América Latina con mayor cantidad de habitantes indígenas, luego de los países andinos y mesoamericanos. Hasta hoy su existencia no ha sido reconocida en ninguna de las doce Constituciones chilenas, invisibilizados bajo la idea de nación unitaria: un Estado, una Nación.

La ley 19.253, de 1993, reconoce la existencia legal de diez pueblos indígenas en Chile: Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas, Diaguita y Chango del norte del país, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes. Discuten hoy su incorporación a dicha enumeración los Selk'nam. La ley 21.151 de 2019 le otorga reconocimiento además al pueblo tribal afrodescendiente chileno.

Ante este escenario, constituye un hito que poco más de un año después de aprobarse el Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución, se promulgara la ley 21.298. Mediante ella se garantizó que diecisiete de los 155 escaños de la Convención Cons-

26 Podemos mencionar la propuesta de Democracia Paritaria (Iniciativa Convención Constituyente N°116-1), Derecho al Cuidado y reconocimiento del Trabajo Doméstico (Iniciativa Convención Constituyente N°355), Derechos Sexuales y reproductivos (Iniciativa Convención Constituyente N°221), Educación Sexual Integral (Iniciativa Convención Constituyente N°376), entre otros.

27 Según el Censo de Población y Vivienda 2017, INE: Santiago de Chile 2017. Disponible en https://www.ine.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/2017/publicaci%C3%B3n-de-resultados/presentacion_resultados_definitivos_censo2017.pdf?sfvrsn=a2558ec0_6.

titucional fueran reservados para representantes de pueblos originarios: siete para el pueblo Mapuche, dos para el pueblo Aymara y uno para cada uno de los demás pueblos reconocidos por ley.²⁸ Las candidatas y candidatos indígenas, debían cumplir con los requisitos para ejercer el derecho a sufragio, acreditar su pertenencia a un pueblo indígena mediante certificado emitido por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), y tener su domicilio electoral en las regiones según al pueblo al que pertenezcan. Además, para inscribir su candidatura, debían contar con el patrocinio de un determinado número de asociaciones o comunidades indígenas, o bien de personas indígenas, dependiendo del pueblo al que perteneciesen.²⁹ En día de la elección de convencionales, los electores que figuraran en un padrón indígena elaborado al efecto, podrían votar indistintamente por un único candidato o candidata a convencional: uno de la elección general de su distrito, o bien por una candidata o candidato indígena de su propio pueblo, con independencia de su domicilio. En dicho padrón indígena figurarían los ciudadanos y ciudadanas identificados por el Servicio Electoral como electores indígenas; o los ciudadanos y ciudadanas que no figurando en dicha nómina, se hubiesen identificado como electores indígenas previamente al día de la elección, obteniendo una autorización del Servicio Electoral.

Tras la aplicación de las normas de corrección de paridad, los pueblos indígenas quedaron representados por nueve mujeres y ocho hombres.³⁰ Esto constituye un avance notable, considerando que en la región sólo las Asambleas Constituyentes de Colombia (1991), Venezuela (1999) y Bolivia (2009) designaron asientos para los pueblos originarios (2, 3 y 3, respectivamente). Si bien la norma no satisfizo la integridad de las demandas indígenas, constituyó un avance sin precedentes, una

28 Se trata de una representación inferior a la población indígena, que además no considera al pueblo tribal afrodescendiente.

29 En el caso de los pueblos Mapuche, Aimara y Diaguaita, debían contar con el patrocinio de a lo menos tres comunidades o cinco asociaciones indígenas registradas ante la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Dichas candidaturas también podrán ser patrocinadas por a lo menos ciento veinte firmas de personas que tengan acreditada la calidad indígena del mismo pueblo del patrocinado. En los demás pueblos bastará el patrocinio de una sola comunidad, asociación registrada u organización indígena no registrada; o bien, de a lo menos sesenta firmas de personas que tengan acreditada la calidad indígena del mismo pueblo del patrocinado (artículo único Ley 21.298).

30 En la elección de los escaños reservados también debía aplicarse el principio de paridad de entrada y salida, pero utilizando un mecanismo distinto del general. Cada candidata o candidato debía presentarse en duplas paritarias y, a la hora de asignar los puestos, se aseguraría que la diferencia entre hombres y mujeres en el total de 17 escaños no fuera mayor a una persona

especie de reconocimiento tácito luego de una larga historia de negación e invisibilización.

A pesar de este reconocimiento, durante la discusión legislativa de esta reforma se evidenció la falta de voluntad de la elite por reconocer la alteridad indígena y de comprender la diversidad y complejidad del mundo indígena, primando los cálculos políticos y el desconocimiento del principio de autoidentificación para determinar quién es indígena y quién no.³¹

El 4 de julio de 2021 se celebró la sesión de instalación de la Convención Constitucional y en ella se eligió a Elisa Loncón Antileo,³² mujer y lingüista Mapuche, como su presidenta. La presencia, diversidad y riqueza de los pueblos indígenas, omnipresentes a través de la Wenufoye -la bandera Mapuche- durante el estallido social, irrumpió con fuerza en el proceso constituyente con aquella elección, lo que pareció reafirmar las palabras del historiador Fernando Pairican: la sociedad chilena es mucho más plurinacional que lo que la elite admite.³³

Una vez instalada la Convención Constitucional, iniciaron el trabajo las comisiones provisorias, entre ellas la de “Participación y Consulta Indígena”. Este órgano recibió a 69 comunidades y personas naturales a lo largo de 22 sesiones para conocer sus opiniones para la generación de propuestas reglamentarias relativas a la participación y consulta de los pueblos en el proceso. El Reglamento de Participación y Consulta Indígena³⁴ es el fruto de este trabajo, recogiendo de manera explícita el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, su derecho propio o consuetudinario, los estándares internacionales en la materia, y reafirmando los principios contenidos en el reglamento general de la Convención: plurinacionalidad, interculturalidad y participación incidente, entre otros.

El Reglamento consideró, además de la Consulta Indígena, otras instancias de participación, como la “Comisión de Derechos de los Pueblos Indígenas y Plurinacional”, que elaboró un informe de normas como resultado del proceso de consulta y sistematización de las iniciativas constitucionales indígenas, que permitieron a los

31 Rivas, Antonia: Escanos reservados para pueblos indígenas. La cara amarga de un hito histórico, Ciper Chile, 2 de enero de 2021. Disponible en <https://www.ciperchile.cl/2021/01/02/escanos-reservados-para-pueblos-indigenas-la-cara-amarga-de-un-hito-historico/>.

32 El discurso de Elisa Loncon Antileo al ser electa como presidenta de la Convención Constitucional se encuentra disponible en: <https://www.colegiodeprofesores.cl/2021/07/05/discurso-de-elisa-loncon-al-asumir-la-presidencia-de-la-convencion-constitucional/>

33 Pairican 2019.

34 Convención Constitucional: Reglamento de participación y consulta indígena, Santiago de Chile 2021. Disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2021/10/Reglamento-definitivo-Participacio%CC%81n-y-Consulta-Indi%CC%81gena.pdf>.

miembros de los pueblos proponer normas que, al ser patrocinadas en conformidad al reglamento, fueron debatidas por las comisiones temáticas de la Convención.

El 14 de mayo de 2022 se oficializó el borrador de la nueva Constitución, que contenía una propuesta en materia indígena adecuada al estándar internacional de derechos humanos y a la evolución comparada. Ponía fin a la negación y marginación de los pueblos indígenas de las esferas política, económica y social del país. Discriminación que constituye uno de los ejes del grave conflicto intercultural que existe hoy en Chile.

Así, el texto constitucional propuesto reconocía los derechos colectivos e individuales de los pueblos y naciones indígenas (art. 5.3; art. 34), además de su preexistencia (art. 5.2); declarando que Chile es un Estado plurinacional e intercultural (art. 1). El artículo 34 recogía el derecho a la libre determinación, la autonomía y el autogobierno; a su propia cultura, a su identidad y cosmovisión, al patrimonio, a la lengua, al reconocimiento y protección de sus tierras, territorios y recursos; al reconocimiento de sus instituciones, jurisdicciones y autoridades propias. Se le reconocía a los pueblos indígenas el derecho a la consulta previa (art. 66), y a la participación plena en la vida política, económica, social y cultural del Estado. El texto de la nueva Constitución contemplaba además el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas, y el derecho a la igualdad y no discriminación por la pertenencia a un pueblo y nación indígena o tribal.³⁵

Esto suponía un avance radical para los derechos de los pueblos indígenas en Chile, y aun cuando las normas propuestas constituían el cumplimiento de promesas por más de tres décadas incumplidas, ciertos sectores levantaron en la opinión pública un discurso racista y violento que tensiona la convivencia y ante el cual el Estado no ha reaccionado, en nuestra opinión, de manera efectiva.

INDEPENDIENTES

El conjunto de reformas para precisar la composición de la Convención Constitucional de Chile comprendió también normas especiales para la participación de listas independientes (no afiliados a partidos políticos) en el proceso de elección de con-

35 Aylwin, José: ¿Constitución Indigenista? Análisis de normas referidas a derechos de pueblos indígenas en el borrador de nueva Constitución aprobado por el pleno de la Convención Constitucional a la luz del derecho internacional y comparado. Observatorio Ciudadano, Santiago de Chile 2022. Disponible en: https://observatorio.cl/wp-content/uploads/2022/06/constitucion_indigenista.pdf.

vencionales constituyentes. Estas normas fueron incorporadas mediante la ley de reforma constitucional 21.216 del 24 de marzo de 2020.

El acuerdo del 15 de noviembre de 2019 no contemplaba dentro de sus materias la incorporación de las listas de independientes. El mecanismo electoral que consagró este acuerdo y la primera reforma constitucional habilitante del proceso³⁶ corresponde al contemplado en la ley 18.700 de votaciones populares y escrutinios, la cual luego de la reforma del año 2015 contempla un sistema electoral de carácter proporcional en base el método D'Hondt, y en lo pertinente, contempla la división del país en 28 distritos electorales.

La utilización del mencionado método, si bien permite la representación proporcional de los diversos sectores políticos, favorece los pactos electorales, considerando para la asignación de los escaños en disputa la sumatoria de votos de los integrantes de cada pacto. Así, las candidaturas independientes tienen dificultad para igualar de manera individual la votación de las listas, o al menos acercarse a estas para alcanzar la posibilidad de un escaño.

Una de las principales críticas al sistema político, antecedente claro del estallido de 2019, fue la pérdida de representatividad de los partidos políticos tradicionales. Por ello se comenzó a plantear en el debate público la posibilidad de modificaciones al sistema de elección, de modo tal que permitiera equiparar las condiciones de competencia entre candidaturas de independientes con aquellas patrocinadas por partidos políticos.

Esta posibilidad se concretó con la presentación de un proyecto de reforma constitucional que luego se refundió y aprobó en conjunto con la normativa de paridad, la ya mencionada ley 21.216. El proyecto, iniciado por moción parlamentaria, enunciaba entre sus motivos la necesidad de que el organismo encargado de la redacción de una propuesta de nueva Constitución adquiriese una representatividad tal que no se excluyera a grupos que de manera histórica no han tenido una participación acorde al porcentaje real que ellos detentan en la sociedad. En razón de esto, el proyecto propuso establecer un piso de igualdad en las condiciones de elección entre las candidaturas adscritas a un partido político y aquellas que no lo están.³⁷ El proyecto de reforma contempló que se requería para la presentación de candidaturas independientes el patrocinio del 0,4 por ciento de electores, añadiendo la

36 Ley 21.200 del 24 de diciembre de 2019.

37 Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la ley N° 21.216, Santiago de Chile 2022.

posibilidad de que la lista en su conjunto pudiera presentar el patrocinio del 1,5 por ciento de quienes hubieran sufragado en el distrito electoral respectivo.³⁸

Al momento de la elección la presencia de las listas independientes fue un factor especialmente relevante en las dinámicas y resultados de la misma. Se presentaron a la elección y fueron admitidas 110 listas de convencionales, de las cuales 8 correspondían a listas integradas por partidos políticos y 102 a listas de independientes.³⁹ Debe precisarse: i) Que existieron listas independientes que si bien se constituyeron formalmente a nivel de distrito tuvieron una articulación a nivel nacional. ii) Que existieron candidaturas de independientes respaldadas por partidos políticos e incorporadas dentro de sus listas, pues lo permitía la ley electoral vigente con anterioridad a la reforma.

De los 155 convencionales electos 48 fueron integrantes de listas de independientes.⁴⁰ Sumados aquellos pertenecientes a escaños reservados indígenas sin militancia partidaria y los 40 convencionales independientes electos dentro de listas patrocinadas por partidos, el 64% de los integrantes de la Convención Constitucional correspondieron a independientes.⁴¹

Especial impacto en el resultado de la elección tuvo la articulación de listas de independientes a nivel nacional. Entre ellas destacan especialmente: la Lista del Pueblo (izquierda - extrema izquierda), con 26 convencionales electos; Independientes No Neutrales (centro - centro izquierda) con 11 convencionales electos, y Movimientos Sociales Constituyentes (izquierda). Estos últimos si bien concurrieron de forma separada, llegaron a conformar al interior de la Convención un grupo de 12 convencionales.⁴²

38 Este segundo requisito, para el caso de candidaturas que completaran la lista en distrito con más candidaturas (sobre 4) corresponde a una rebaja sustancial en el requisito de presentación. Al respecto ver: Ley de reforma constitucional n° 21.216, incorpora la disposición vigésimo novena transitoria al texto de la Constitución Política de la República de Chile.

39 Servicio Electoral de Chile (SERVEL) Chile: Sorteo del orden de las listas declaradas para elecciones de abril de 2021, Santiago de Chile 2021. Disponible en: <https://www.servel.cl/sorteo-del-orden-de-las-listas-declaradas-para-elecciones-de-abril-de-2021/>.

40 Servicio Electoral de Chile (SERVEL) Chile: Resultados definitivos Elecciones de Convencionales Constituyentes, Gobernadores Regionales, Alcaldes y Concejales 2021, Santiago de Chile 2021. Disponible en: <https://www.servel.cl/resultados-definitivos-elecciones-de-convencionales-constituyentes-gobernadores-regionales-alcaldes-y-concejales/>.

41 Olivares, Eduardo: La verdadera cara de la Convención: independientes = 88; militantes de partidos = 50. Pauta, 17 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.pauta.cl/politica/independientes-son-mayoria-absoluta-de-la-convencion-constitucional>.

42 Vease: <https://movimientossocialesconstituyentes.cl/constituyentes/>.

Luego de ocurrida la elección se formularon diversas proyecciones, desde el campo del derecho constitucional y la ciencia política, sobre los posibles impactos que la elección de este importante número de convencionales por listas independientes podía tener en los contenidos del texto y en las dinámicas políticas internas y externas de la Convención. Entre ellas podemos mencionar: la mayor heterogeneidad de posturas y la inclusión de liderazgos sociales y grupos históricamente excluidos en el proceso;⁴³ la concentración política de la derecha versus una atomización y dispersión de los grupos tendientes hacia la búsqueda de transformaciones, tradicionalmente asociados a la izquierda política;⁴⁴ la convergencia en torno a ciertas transformaciones comunes de grupos independientes en base a los programas y reivindicaciones particulares de los mismos, como la consagración de derechos sociales, reformas en materia de aguas y naturaleza y en descentralización;⁴⁵ el aporte en materia de legitimidad social al trabajo de la Convención⁴⁶ y la irrupción de los independientes en las dinámicas del sistema político tradicional, impulsando a una experiencia similar en elecciones presidenciales y parlamentarias (pensando en los efectos externos a la propia Convención);⁴⁷ la oportunidad de que la elección de independientes fomentara la articulación y participación en los espacios con potencial constituyente, como las asambleas territoriales y cabildos auto-convocados, con la contrapartida de un riesgo de fragmentación para los acuerdos, desperfilamiento y/o “farandulización” del proceso.⁴⁸

Algunos efectos derivados de la presencia de listas de independientes en el órgano constituyente, observables hoy, son:

- 43 Heiss, Claudia: *Revolución social y proceso constituyente en Chile*. Revista de Ciencias Sociales Ambos Mundos 2021 (2), 69-78. Disponible en: <https://doi.org/10.14198/ambos.20981>.
- 44 Oyarzún, Lorena: *Independientes, pueblos indígenas y mujeres en la nueva constitución de Chile: ¿Fin de un modelo? Análisis Carolina 2021*, disponible en: https://doi.org/10.33960/AC_18.2021.
- 45 Heiss, Claudia: *Chile: los desafíos de un histórico proceso político en tiempos de pandemia*. En: Pinillos, Cintia et al (eds.) *La democracia a prueba: los años que votamos en pandemia en las Américas*. Buenos Aires 2022, pp. 157-180.
- 46 Garretón, Manuel Antonio: *Del “Estallido” al Proceso Refundacional*. El Nuevo Escenario de la Sociedad Chilena. En: *Asian Journal of Latin American Studies* 34, 2021 No. 2, pp. 39-62. Disponible en: <https://doi.org/10.22945/ajlas.2021.34.2.39>.
- 47 Cabrera, Roberto: *Chile avanza en el proceso constituyente*. Boletín IEEE, no 22 2021, 803-815. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEE074_2021_ROBCAB_Chile.pdf.
- 48 Meza-Lopehandía, Matías: *El poder constituido frente a la potencia constituyente: el corsé constitucional*. En: Bassa, Jaime (ed.), *Proceso constituyente en Chile: desafíos para una nueva Constitución*, Santiago de Chile 2020.

- (i) La coordinación a nivel interno de los grupos independientes en “colectivos” al interior de la Convención en función de convergencias programáticas.⁴⁹
- (ii) La importancia a nivel de organización interna de la Convención de miembros de listas independientes en la composición y coordinación de comisiones y de la mesa directiva, destacando especialmente la conducción en el segundo período de la Convención, ocupando independientes la presidencia y vicepresidencia.
- (iii) La concentración, al menos durante la etapa de funcionamiento de la Convención, de los grupos independientes en el trabajo interno de este organismo y las actividades de participación vinculadas a ésta, sin incidir en lo inmediato en otras elecciones de autoridades.
- (iv) La fuerte articulación temática de los convencionales independientes en torno a materias especialmente vinculadas a aseguramiento de derechos sociales, derechos de la mujer y materias ambientales. Ello se condice con análisis efectuados antes de la instalación de la Convención, en cuanto a los contenidos de sus programas de campaña, los que priorizaban temáticas propias de cada identidad activista, en desmedro de otras materias de la organización del Estado.⁵⁰

Existe a este respecto un elemento relevante, cuyo efecto previo al plebiscito del 4 de septiembre de 2022 era difícil de determinar: el impacto en la mayor legitimidad a nivel social del trabajo realizado por la Convención. Este correlato positivo entre la heterogeneidad de los representantes y la percepción de la ciudadanía respecto del trabajo y la propuesta constitucional (mediado además por otros factores),⁵¹ no se expresó, finalmente, atendidos los resultados de un amplio porcentaje de rechazo al texto constitucional. El análisis de esta divergencia requiere de múltiples factores, pero deja al menos constatado que, pese al intento de dotar de legitimidad al proceso mediante la apertura de fórmulas de representación ampliada (más allá del espectro político tradicional), existen múltiples factores que pueden eclipsar

- 49 Plataforma Telar: Reporte nominante: posiciones ideológicas de los convencionales según sus votaciones, Santiago de Chile 2021. Disponible en: <https://plataformatelar.cl/2021/07/26/reportes-nominante-posiciones-ideologicas-de-los-convencionales-segun-sus-votaciones/>.
- 50 Mascareño, Aldo et al.: Semánticas constitucionales: un análisis de los programas de los convencionales constituyentes. Puntos de referencia. Política y Derecho. Edición digital n° 578, julio 2021. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile 2021. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20210709/20210709104437/pder578_c22.pdf.
- 51 Entre ellos, una fuerte cobertura mediática interna tendiente al desprestigio de la Convención y desinformación en torno a los resultados del proceso, alimentado por situaciones de “exabruptos” de algunos convencionales. Al respecto, resulta interesante la visión de medios internacionales: BBC: La “brutal” desinformación sobre la nueva Constitución propuesta para Chile (y algunas de las confusiones más difundidas), 21 de julio 2022. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62245073>; EFE: Convención constitucional de Chile: luchas internas y campañas de descrédito, 12 de abril 2022.

sar esta variable y, en definitiva, incapaz de contrarrestar la mala percepción de la ciudadanía en torno al resultado final del texto sometido a plebiscito.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

Una de las primeras medidas de la Convención Constitucional fue la puesta en marcha de comisiones provisorias⁵² para la elaboración de su Reglamento General (julio-octubre de 2021).

Dicho Reglamento General se aprobó en octubre de 2021, y junto con este, el Reglamento de participación popular. Este último instauró el funcionamiento de dos órganos para materializar la participación ciudadana ante la Convención: La Comisión de participación popular⁵³ y la Secretaría de participación popular.⁵⁴

La experiencia práctica en la elaboración del Reglamento General, como el contenido normativo del Reglamento de Participación Popular, promovieron un conjunto de mecanismos disponibles para la incidencia de la ciudadanía. Describiremos a continuación su concepto, cómo y cuándo funcionaron y algunas cifras de su implementación.⁵⁵

i. Audiencias Públicas e información relevante: Las audiencias fueron el mecanismo mediante el cual personas naturales, representantes de organizaciones de la sociedad civil, académicos y expertos, concurrieron a las sesiones de las comisiones a exponer sobre determinadas temáticas, formular propuestas, allegar experiencias y testimonios y resolver dudas e inquietudes de los convencionales sobre asuntos de su competencia.

- 52** Comisión de Reglamento, Comisión de Ética y Comisión de Presupuestos y Administración Interior. Además de estas tres, se conformaron la Comisión de Participación Popular y Equidad Territorial, Comisión de Descentralización, Equidad y Justicia Territorial, Comisión de Comunicaciones, Información y Transparencia, Comisión de Derechos Humanos, Verdad Histórica y Bases para la Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición. Estas últimas elaboraron propuestas para ser consideradas en el Reglamento General de la Convención como en el resto de Reglamentos: Reglamento de Ética; R. de Participación y Consulta Indígena; R. de Asignaciones, Comité Externo y Dirección de Administración; R. de Mecanismos, Orgánica y Metodologías de Participación y Educación Popular Constituyente.
- 53** Constituida por 21 convencionales, 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.
- 54** Órgano de carácter técnico e interdisciplinario, integrado por 16 personas de reconocida capacidad en áreas afines a la participación, encargada de implementar los mecanismos de participación y del programa de educación popular constituyente, emitiendo informes periódicos y rindiendo cuenta a la Comisión.
- 55** Sobre la base de Convención Constitucional, Secretaría de Participación Popular, Informe Final de Implementación, Santiago 2022. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1hhGKAbA9N6JuptSIW0o_F9EFH6k7KOpf/view?usp=sharing.

Se realizaron 648 audiencias en las comisiones provisorias entre julio y agosto de 2021 (exceptuando la comisión de derechos humanos cuyas sesiones se prolongaron hasta octubre), contando con 526 de ellas sistematizadas por diversos organismos.⁵⁶ 1.063 audiencias públicas tuvieron lugar en las sesiones de las comisiones temáticas.⁵⁷ Se puede estimar que en un cuarto de ellas concurren como expositores movimientos u organizaciones sociales y ciudadanos individualmente considerados, y en más de un tercio académicos/as, expertos y centros de estudio.⁵⁸

ii. *Plataforma Digital*:⁵⁹ Página web orientada a servir de vínculo entre las personas, comunidades, organismos del país y la Convención. Sus funciones fueron facilitar la participación y la educación popular constituyente, apoyar la sistematización de insumos, banco de datos y dispensador de información sencilla y accesible.

En materia de transparencia y acceso a la información, se transmitieron todas las sesiones de deliberación y votación de las normas ingresadas (vía canal de YouTube⁶⁰ y canal oficial⁶¹), se publicó toda la documentación respectiva en la página web oficial,⁶² las declaraciones de patrimonio e intereses de los convencionales,⁶³

56 Ibid. Tabla 21, Pág. 46.

57 7 comisiones sobre los siguientes temas: N°1 Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral; N°2 Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía; N°3 Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal; N°4 Derechos Fundamentales; N°5 Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico; N°6 Sistemas de Justicia, Órganos Autónomos de Control y Reforma Constitucional; N°7 Sistemas de Conocimiento, Culturas, Ciencia, Tecnología, Artes y Patrimonios. Ibid. Tabla 22, Pág. 49. Se registraron 126 audiencias públicas en la Comisión N°1; 97 en la Comisión N°2; 112 en la Comisión N°3; 201 en la Comisión N°4; 230 en la Comisión N°5; 127 en la Comisión N°6; y 120 en la Comisión N°7. En la Comisión de Derechos de los Pueblos Indígenas y Plurinacionalidad se registraron 18.

58 También concurren empresas y gremios empresariales y profesionales, órganos del Estado (poder legislativo, ejecutivo y judicial). Calculado sobre una base de datos de sistematización de 996 audiencias públicas realizadas entre noviembre de 2021 y enero de 2022, enviada por correo electrónico institucional a los convencionales constituyentes, con fecha 08 de febrero de 2022. Fundación Rumbo Colectivo: Sistematización de Audiencias Públicas en la Convención Constitucional, Febrero de 2022. Disponible en: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1itpy0uFRxLtkRmGzIhD98dk00QuZWY5/edit?usp=sharing&ouid=103467963053717191876&rtppof=true&sd=true>.

59 Pueden consultarse los siguientes enlaces: <https://plataforma.chileconvencion.cl/> y <https://participacionpopular.chileconvencion.cl/>.

60 <https://www.youtube.com/c/Convencioncl>.

61 <https://convencion.tv/>.

62 <https://www.chileconvencion.cl/documentos/>.

63 Disponibles vía consulta en: <https://www.infoprobidad.cl/#/inicio>.

y se implementó el acceso a un pupitre digital de las sesiones del Pleno⁶⁴ y de las comisiones.⁶⁵

iii. Registro Público de Participación Popular: El reglamento señalaba un registro para “las personas y organizaciones que deseen participar de los distintos mecanismos de participación contemplados”, habilitando la Secretaría de Participación Popular un formulario. En la práctica se utilizó la “Clave Única”, la firma electrónica asociada al número de cédula de identidad de cada persona. Desde diciembre de 2021 hasta fines de enero de 2022, se contabilizaron 1.006.314 registros por esta vía. Al respecto, el propio reglamento contempló un principio de protección de datos conforme a la legislación vigente (ley N°19.628).

iv. Iniciativa Popular de Norma (IPN): Mecanismo mediante el cual una persona o un grupo de personas podían presentar a la Convención Constitucional una propuesta de norma. El formulario de su presentación contemplaba los siguientes apartados: breve reseña de quienes la presentan, el problema a solucionar, la situación ideal, qué debe contemplar la nueva Constitución, qué argumentos respaldan la propuesta, y finalmente la propuesta de articulado.

El plazo para su presentación fue de dos meses, desde el 22 de noviembre de 2021 hasta el 21 de enero de 2022. El plazo para patrocinar como ciudadano⁶⁶ un máximo de siete iniciativas de las publicadas se extendió hasta el 01 de febrero. Para ingresar al debate y distribución en las comisiones temáticas las iniciativas debían reunir el patrocinio de 15 mil firmas provenientes de al menos 4 regiones distintas. Participaron como patrocinantes 980.332 personas, apoyando cada persona un promedio de 2,9 iniciativas. Un total de 23,37% de las personas se registraron como pertenecientes a un grupo históricamente excluido⁶⁷ y un 5,47% como perteneciente a un pueblo originario.

64 Disponibles los documentos, actas, citas y votaciones de las sesiones en: <https://sala.cconstituyente.cl>.

65 Disponibles los documentos, actas, citas y votaciones de las sesiones en: <https://www.cconstituyente.cl/comisiones/>.

66 Podían hacerlo los mayores de 16 años, los de nacionalidad chilena, extranjeros residentes en Chile y chilenas o chilenos residentes en el exterior (art. 34 inciso segundo del Reglamento de Participación Popular).

67 Según las definiciones del Reglamento de Participación Popular éstos eran: Personas mayores, mujeres y personas cuidadoras, personas de sectores rurales y de difícil acceso, niños, niñas y adolescentes, personas de las diversidades sexo-genéricas, personas en situación de discapacidad, personas migrantes o refugiados, personas que habitan asentamiento informales, y personas privadas de libertad.

Se presentaron en total 6.105 IPN. Estas debieron pasar por un proceso de admisibilidad formal⁶⁸ y de fondo⁶⁹ a cargo de la Secretaría y luego de los Convencionales Constituyentes. Finalmente 2.469 fueron publicadas, siendo 78,4% enviadas por personas naturales como proponentes y el resto por organizaciones.⁷⁰ De las publicadas, 77 iniciativas alcanzaron más de 15 mil firmas, más la iniciativa del pueblo afrochileno, que requería de 1.500 firmas en a lo menos dos regiones. 59,7% de éstas, por su pertinencia temática, ingresaron al debate de la Comisión de Derechos Fundamentales.

En el caso de los Pueblos Originarios,⁷¹ se registraron en la plataforma 275 iniciativas, el 41% de ellas pertenecientes al pueblo mapuche (167) seguido por el pueblo aymara (30), colla (23) y quechua (18).⁷²

v. *Encuentros Autoconvocados*: Instancias presenciales o virtuales convocadas autónomamente por un grupo de personas de propia iniciativa y según su modo de operar, para reunirse a deliberar sobre temas constituyentes.

- 68** En efecto, 2.350 fueron rechazadas por no cumplir alguno de los requisitos formales del formulario. En 1.259 no se allegaron correcciones a las observaciones formuladas y comunicadas al proponente, siendo finalmente desestimadas.
- 69** Art. 33 inciso tercero del Reglamento de Participación Popular: “La Comisión de Participación Popular podrá declarar inadmisibles las iniciativas cuyo contenido produzca un incumplimiento de las obligaciones emanadas de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Estado de Chile, las que no serán publicadas en la plataforma digital.”
- 70** El dato es relevante pues la propia Secretaría reconoce en su Informe Final de Implementación que no se logró implementar una Plataforma digital de participación individual (pág. 19), de modo que las iniciativas populares de norma, en gran medida, canalizaron esta forma de participar, sin perjuicio de la exigencia del número de sus patrocinios o apoyos.
- 71** Las Iniciativas Populares de Norma Indígena se regularon por el Reglamento de Participación y Consulta Indígena (art. 22). Para presentar estas iniciativas se requería el patrocinio de una comunidad, asociación registrada u organización indígena no registrada en la CONADI, o bien, de a lo menos 60 firmas de personas pertenecientes a un mismo pueblo. En el caso de los pueblos Mapuche, Aimara y Diaguita, se exigía contar con el patrocinio de a lo menos tres comunidades, cinco asociaciones indígenas registradas en la CONADI o un cacicazgo tradicional de conformidad a la ley 19.253, o tres organizaciones indígenas no inscritas. También, en el caso de éstos pueblos, patrocinadas por a lo menos 120 personas pertenecientes a un mismo pueblo.
- 72** Para más detalles consultar: Convención Constitucional: Primer Informe de la Comisión de Derechos de los Pueblos Indígenas y Plurinacionalidad, Santiago de Chile 2022, p. 9. Disponible en: https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmID=2643&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION; y Plataforma Constituyente Indígena. Informe de Sistematización de las Iniciativas Constituyentes Indígenas, Santiago de Chile 2022. Para consultar la incidencia de éstas y la consulta indígena en las normas finales del texto de nueva constitución, consultar: Plataforma Constituyente Indígena: Informe de Normas Constitucionales Indígenas Santiago de Chile 2022.

Para registrar el contenido en la plataforma de participación popular debía procederse con la Clave Única individualizando a los asistentes, tipo de grupo (familiar, amigos, trabajo, etc.), lugar de realización y modalidad, sistematizando la información de la deliberación mediante un formulario digital. A través de relatorías⁷³ se informó a los y las convencionales integrantes de las comisiones acerca de las orientaciones de la participación popular respecto de determinadas temáticas propias de la competencia de cada comisión.

El plazo para el registro de los encuentros y cabildos fue de 43 días, desde el 20 de diciembre de 2021.⁷⁴ Por esta vía se registraron en la plataforma digital 327 encuentros y cabildos,⁷⁵ no obstante se tomó en consideración una base de datos diversa de 16.424 encuentros autoconvocados realizados entre el 19 de octubre de 2019 y el 23 de enero de 2022,⁷⁶ que comprendía una participación de 154.541 personas. Además, por disposición del Reglamento de Participación Popular (art. 50), estuvo a la vista de los convencionales los resultados del proceso participativo del año 2016 del segundo gobierno de Michelle Bachelet.

Cabe destacar que además se realizaron 263 cabildos penitenciarios en el que participaron alrededor de 1.600 personas privadas de libertad de todas las regiones del país. Además, se efectuó un proceso de consulta al pueblo afrodescendiente consistente en siete jornadas de diálogo en marzo de 2022.

vi. Cuenta Popular Constituyente: Encuentros periódicos en que las y los constituyentes, generalmente en sus respectivos distritos, dieron cuenta del trabajo de la Convención. Estas se realizaron fundamentalmente en las semanas territoriales de enero, mayo y junio de 2022. Solo 46 de ellas se informaron a la Comisión por parte de los convencionales.

73 Información de incidencia desagregada de los mecanismos por los temas de cada comisión, disponible en: <https://participacionpopular.chileconvencion.cl/index.php/relatorias/> Consultado el 21 de julio de 2022. Las personas que integraron estas relatorías, licencias y profesionales de las áreas de las ciencias sociales, fundamentalmente ciencias jurídicas, están individualizadas en el Informe Final de Implementación de la Secretaría.

74 Cabe señalar que el propio informe final de la Secretaría (pág. 57) indica que ya había normas aprobadas de la Comisión de Medioambiente en enero de 2022 y la Secretaría propiamente tal comenzó a trabajar en diciembre de 2021, y el 03 de enero comenzó a operar debidamente la plataforma para el registro de cabildos y encuentros, por lo que en la práctica el plazo para la implementación y difusión de convocatoria de estos mecanismos fue más acotado.

75 Disponibles en: <https://plataforma.chileconvencion.cl/m/cabildos> Consultado el 21 de julio de 2022.

76 Base de datos disponible en CONVENCION CONSTITUCIONAL, Secretaría de Participación Popular (2022). Informe Final de Implementación. Tablas 24 y 25.

vii. *Jornadas Nacionales de Deliberación*: Como indica el reglamento fueron “instancias de participación popular abierta” que se desarrollarían en todo el territorio, un día feriado y de forma simultánea.

En la práctica se realizaron entre el 27 y 29 de mayo de 2022, pero una vez que ya se contaba con una primera versión del borrador de nueva Constitución. Se informaron y allegaron registros por solo 26 convencionales, comprendiendo 106 actividades realizadas en 49 comunas del país. La naturaleza de estas actividades fue variada y no tuvo un formato único para su sistematización.

viii. *Cabildos Comunes*: Diseñados para implementarse (convocatoria, conducción metodológica y registro de actas) por las municipalidades, gobiernos regionales y universidades estatales u otras entidades públicas, se materializaron a través de la suscripción de convenios de colaboración entre la Convención⁷⁷ y determinados municipios interesados en difundir las instancias de participación entre sus habitantes.

ix. *Oficinas territoriales constituyentes*: Mediante los convenios con organismos públicos y municipalidades, estas oficinas estaban orientadas a constituir dependencias para facilitar el acceso físico a información sobre el proceso constituyente, recepción de documentación, y establecer coordinación con los órganos de participación de la Convención.

En general funcionaron a través de las dependencias de las municipalidades y gobiernos regionales con los cuales se suscribieron convenios.

x. *Semanas territoriales*: Dispuestas por el Reglamento General (art. 73), consistía en asignar por calendario de la Convención una semana de cada mes para que los convencionales constituyentes concurrieran a realizar actividades en terreno en sus respectivos distritos, suspendiendo así sesiones del Pleno, comisiones y subcomisiones para tales efectos.

En la práctica, por la evolución propia del trabajo de la Convención Constitucional, fueron realizadas sólo 8 semanas territoriales.⁷⁸ En las semanas territoriales realizadas entre octubre de 2021 y enero de 2022 participaron todas y todos los conven-

77 A este respecto la Convención suscribió convenios con todos los gobiernos regionales, con 19 municipios de la Asociación Chilena de Municipalidades, 1 con la municipalidad de Rapa Nui, 6 con municipios de la Asociación de Municipalidades con Alcalde Mapuche, 12 con municipios autodenominados “municipios constituyentes”, y 4 con municipios individualmente considerados. Además de esto, se estableció contacto y coordinaciones con 21 municipalidades, sin mediar convenio formal, a efectos de distribuir material y coordinar actividades de participación y difusión.

78 Atribución de conformidad al artículo 73 inciso segundo del Reglamento General “se podrá someter a votación del Pleno la decisión de reestructurar, suspender, dividir o reagendar una semana territorial”.

cionales constituyentes. En las realizadas en mayo y junio de 2022, sólo aquellos convencionales que no integraron las comisiones finales (preámbulo, armonización y disposiciones transitorias). En general, la mitad de las actividades de las semanas territoriales se trataba de encuentros con la ciudadanía para informar sobre el trabajo de la Convención, seguido de actividades con medios de comunicación y la prensa local.

En términos generales se puede indicar que el diseño participativo fue ambicioso desde el punto de vista de la pluralidad de los mecanismos considerando el lapso de tiempo y recursos disponibles, de modo que no todos ellos lograron la misma incidencia y oportunidad en el debate (algunos derechamente no se implementaron: plebiscitos intermedios dirimientes⁷⁹ ni los foros deliberativos⁸⁰). A pesar de ello, la experiencia resultó inédita y provechosa en el sentido que viene a afianzar una tendencia de innovación democrática y metodológica (ej. cabildos y encuentros) y en ciertos casos a implementar nuevas fórmulas para la ciudadanía (ej. Iniciativas populares de norma). Asimismo de la experiencia se pueden derivar mejores prácticas y estándares de mayor inclusión de determinados grupos en materia de participación y de relación con sus representantes.⁸¹

REFLEXIONES FINALES

El proceso constituyente descrito se ha convertido en un punto de inflexión para el ejercicio de la democracia en Chile y la inclusión de nuevos actores.

Un aspecto central fue la ampliación de los canales de participación ciudadana, como asimismo la estructura inclusiva de los mecanismos representativos, con especial énfasis en aquellos grupos históricamente excluidos del centro de las decisiones políticas. Esto contrasta radicalmente con los anteriores procesos constituyentes en el país, en especial el proceso de imposición autoritaria de la Constitución de 1980 durante la dictadura militar.

79 Artículos 37 y siguientes. Con fecha 13 de marzo de 2022, la Mesa Directiva acordó solicitar -lo que no tendría éxito- a los Presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado; al Ministro Secretario General de la Presidencia, a la Ministra de Justicia y a la Subsecretaría de la Niñez, con copia al Presidente de la República, que tengan a bien impulsar y llevar adelante las reformas constitucionales y legales que permitan implementar este mecanismo, además de considerar facilitar el voto de los chilenos en el extranjero, de las personas privadas de libertad, y disminuir la edad para sufragar.

80 Artículo 45 del Reglamento de Participación Popular.

81 Puede consultarse como informe de revisión general de la participación ciudadana en la Convención Constitucional: Plataforma Contexto: Sistematización, análisis y lecciones del proceso constituyente de Chile 2021-2022. Laboratorio Constitucional, Santiago de Chile 2022.

A pesar de toda esta innovación y salto cualitativo, que podría pensarse que reforzaría la legitimidad de la decisión ciudadana de reemplazo constitucional, el resultado del referéndum de salida fue marcadamente inclinado hacia el rechazo del texto propuesto (62%). Ello refleja un nuevo fracaso desde el punto de vista de la legitimidad de las decisiones de reemplazo constitucional incorporando la participación ciudadana y mayor inclusión (caso del Gobierno Bachelet II entre 2016-2018). Todo esto siembra grandes dudas sobre la continuidad de esta tendencia democratizadora, deliberativa e inclusiva en el país, como asimismo el valor histórico que tendrá en el constitucionalismo global. Tras el resultado plebiscitario y discusiones políticas que en algún momento hicieron temer el cierre del debate constituyente, un amplio espectro de coaliciones políticas del Congreso acordaron un nuevo proceso, que finalmente cristalizó en la ley de reforma constitucional N° 21.533, publicada el 17 de enero de 2023. La favorable posición de negociación de la facción triunfante (derecha y centro derecha), alentaron que las características de diseño redujeran precisamente la incidencia ciudadana directa, de independientes y la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos en un nuevo intento de reemplazo constitucional.

La ley N° 21.533, que habilita un nuevo proceso constituyente, crea 3 órganos que estarán a cargo de la elaboración del nuevo texto constitucional:

Un Consejo Constitucional, encargado de discutir y aprobar, sobre la base de un anteproyecto, una propuesta de texto de nueva Constitución, integrado por 50 personas electas por votación popular, con voto obligatorio, y composición paritaria. Para ser electo miembro, se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio. Al proceso de elección de los consejeros le son aplicables las disposiciones pertinentes a la elección de senadores.

Una Comisión Experta, encargada de proponer al Consejo Constitucional un anteproyecto de propuesta de nueva Constitución, sobre la base de 12 bases de contenido ya acordadas por los partidos políticos. Se integrará por 24 personas, 12 elegidas por el Senado y 12 por la Cámara de Diputadas y Diputados en proporción a las fuerzas políticas y partidos allí representados, en acuerdo adoptado por los cuatro séptimos de sus miembros en ejercicio, y su composición será paritaria.

Un Comité Técnico de Admisibilidad, encargado de resolver los requerimientos que se interpongan contra aquellas propuestas de normas aprobadas por una comisión o por el plenario del Consejo Constitucional, o por la Comisión Experta, por contravenir las bases institucionales y fundamentales fijadas para el proceso, definidas

en el artículo 154 de la Constitución Política de la República.⁸² Se compondrá de forma paritaria por 14 personas, con título de abogado, con al menos 12 años de experiencia en el sector público o privado, y que además puedan acreditar una destacada trayectoria judicial, profesional y/o académica, nominados por la Cámara de Diputados y ratificadas por el Senado, en ambos casos por el quórum de cuatro séptimos de sus miembros en ejercicio.

82 Artículo 154: La propuesta de nueva Constitución que se someta a plebiscito deberá contener, al menos, las siguientes bases institucionales y fundamentales:

1. Chile es una República democrática, cuya soberanía reside en el pueblo.
2. El Estado de Chile es unitario y descentralizado.
3. La soberanía tiene como límite la dignidad de la persona humana y los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado de Chile y que se encuentren vigentes. La Constitución consagrará que el terrorismo, en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos.
4. La Constitución reconoce a los pueblos indígenas como parte de la nación chilena, que es una e indivisible. El Estado respetará y promoverá sus derechos y culturas.
5. Chile es un Estado social y democrático de derecho, cuya finalidad es promover el bien común; que reconoce derechos y libertades fundamentales, y que promueve el desarrollo progresivo de los derechos sociales, con sujeción al principio de responsabilidad fiscal y a través de instituciones estatales y privadas.
6. Los emblemas nacionales de Chile son la bandera, el escudo y el himno nacional.
7. Chile tiene tres poderes separados e independientes entre sí:
 - a) Poder Ejecutivo, con un jefe de Gobierno con iniciativa exclusiva en la presentación de proyectos de ley que incidan directamente en el gasto público.
 - b) Poder Judicial, con unidad jurisdiccional y con pleno respeto de las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas.
 - c) Poder Legislativo bicameral, compuesto por un Senado y una Cámara de Diputados y Diputadas, sin perjuicio de sus atribuciones y competencias en particular.
8. Chile consagra constitucionalmente, entre otros, los siguientes órganos autónomos: Banco Central, Justicia Electoral, Ministerio Público y Contraloría General de la República.
9. Chile protege y garantiza derechos y libertades fundamentales como el derecho a la vida, la igualdad ante la ley, el derecho de propiedad en sus diversas manifestaciones, la libertad de conciencia y de culto, el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, la libertad de enseñanza y el derecho-deber preferente de las familias de escoger la educación de sus hijos, entre otros.
10. Chile consagra constitucionalmente con subordinación al poder civil la existencia de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad, con mención expresa de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones de Chile.
11. La Constitución consagra, a lo menos, cuatro estados de excepción constitucional: de asamblea, de sitio, de catástrofe y de emergencia.
12. Chile se compromete constitucionalmente al cuidado y la conservación de la naturaleza y su biodiversidad.

A continuación señalaremos algunos de los aspectos del diseño de este nuevo proceso constituyente que lo diferencian del proceso anterior y que se vinculan a los puntos tratados en este artículo:

1°. Inclusión restrictiva de los Pueblos Indígenas: uno de los órganos del nuevo proceso constituyente es el Consejo Constitucional, compuesto por 50 personas electas por elección popular, pudiendo además estar integrado por uno o más miembros de los pueblos originarios reconocidos por la ley 19.253. Los requisitos para inscribir las candidaturas indígenas son los mismos que para el proceso anterior. Sin embargo, para que un escaño indígena resulte electo, la votación del padrón indígena deberá ser el 1,5% de la votación total no indígena. Si este porcentaje es del 3,5% se elegirán 2 representantes indígenas. Por cada vez que el porcentaje de 3,5% señalado precedentemente aumente en 2 puntos porcentuales, se elegirá y asignará un escaño adicional. Solo 3 candidatos, hombres indígenas representantes de 2 pueblos, inscribieron candidaturas para la elección del Consejo Constitucional, que se realizará el 7 de mayo de 2023. Esto contrasta con los 95 candidatos representantes de los 10 pueblos en el caso del proceso anterior.

2°. Menor inclusión de independientes: para la elección del Consejo Constitucional se aplican las mismas reglas electorales del Senado, no existiendo normas específicas que incentiven y garanticen la incorporación de independientes al proceso.

3°. La paridad, aun cuando fue cuestionada por actores políticos de extrema derecha, logra mantenerse como un mínimo democrático en el nuevo proceso. Se modifican sus reglas, con un sistema de corrección de género que mezcla corrección a nivel local y por listas nacionales, pero se mantiene la “paridad de salida” (resultado efectivo de distribución paritaria). En este aspecto, el proceso chileno continúa siendo innovador para el constitucionalismo global.

4°. Menor deliberación de representantes y participación de la ciudadanía: el diseño del proceso fija tiempos acotados y la elaboración de un proyecto preliminar de Constitución elaborado por la comisión de expertos a partir de 12 bases constitucionales de acuerdo,⁸³ estableciendo un espacio muy acotado para la participación ciudadana y su incidencia a partir de sólo cuatro mecanismos: iniciativa popular de norma, audiencias públicas, diálogos ciudadanos y consultas ciudadanas. Todos estos, no en etapa temprana, sino sobre la base de una deliberación de normas ya ampliamente desarrollada por la Comisión Experta y el Consejo Constitucional.

5°. Mayor control de partidos políticos: el diseño de los órganos que participarán del proceso contempla la designación de expertos por el Congreso y de un comité de

83 Artículo 154 de la Constitución Política de la República.

admisibilidad encargado de resolver los requerimientos que se interpongan contra aquellas propuestas de normas aprobadas. Se han cuestionado dichos nombramientos, pues los miembros designados corresponden a personas con un perfil político antes que académico o técnico.

6°. La ejecución y diseño de la participación ciudadana queda a cargo de universidades tradicionales, ubicadas en Santiago, capital del país, y no de órganos propios de la Convención.

Queda en evidencia entonces que la preeminencia de la participación ciudadana del proceso constituyente anterior, presente desde su génesis en las calles, ha sido fuertemente debilitada en este nuevo proceso. Se hacen necesarias nuevas reflexiones sobre la forma en que dicha participación incidió en la aproximación de la ciudadanía al texto de Nueva Constitución propuesta y ampliamente rechazada en el plebiscito de salida. ¿Fue realmente, en la práctica, un proceso participativo? O aún más, ¿la participación per sé necesariamente implica legitimidad?. Las interrogantes se multiplican, y mientras se inicia un nuevo proceso, urge analizar y buscar vías por las que la imprescindible legitimidad finalmente revista la norma constitucional que nos gobierna.

