



PROGRAMA DE MAGISTER EN DERECHO

UNIVERSIDAD DE CHILE

**ANÁLISIS DELIBERATIVO A LA PARTICIPACIÓN EN PROCESOS  
CONSTITUYENTES: EL CASO CHILENO (2015-2018)**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN DERECHO CON MENCIÓN  
DERECHO PÚBLICO

Profesor: Francisco Soto Barrientos

Autor: Sebastián Becker Castellaro

Santiago de Chile

Junio, 2018

A las mujeres de mi familia.

“Si el ‘derecho vigente’ encubre la construcción abusiva del sistema político, la ciudadanía tenderá, más tarde o temprano, a desacatar la legalidad y a reimponer su fuente propia de legitimidad” (Gabriel Salazar y Julio Pinto, Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad y ciudadanía).

## Índice

RESUMEN.....	6
Introducción .....	7
Capítulo I: Democracia deliberativa y sus matices. ....	12
1. Distinguiendo Democracias .....	13
1.1. Democracia representativa .....	13
1.2. Democracia participativa.....	17
1.3. Democracia radical.....	21
1.4. Democracia deliberativa.....	24
1.4.1. Concepto de democracia deliberativa.....	24
1.4.2. Características .....	25
1.4.2.1. Pluralidad de actores políticos.....	25
1.4.2.2. Vinculatoriedad de deliberaciones .....	27
1.4.2.3. Inclusión .....	28
1.4.2.4. Igualdad política .....	29
1.4.2.5. Democracia deliberativa en un contexto de imparcialidad.....	30
1.4.2.6. Publicidad.....	34
1.4.3. Clasificación.....	34
1.4.3.1. Democracia deliberativa elitista .....	34
1.4.3.2. Democracia deliberativa republicana .....	35
2. Desafíos y problemáticas de las democracias .....	36
2.1. Hegemonías y subordinación: buscando la igualdad en los procesos democráticos .....	38
2.2. Participación y representación.....	43
3. Democracia deliberativa como opción .....	47
3.1. Problemas de la democracia deliberativa .....	51
4. Conclusión.....	53
Capítulo II: Hacia una participación deliberativa en procesos constituyentes. ....	55
1. Introducción .....	55
2. Participación ciudadana deliberativa: ¿De qué hablamos? .....	56
2.1. Origen de la participación en el marco democrático .....	56
2.2. ¿Hasta dónde la incidencia de la participación en la democracia deliberativa?.....	58
2.3. Propuestas para aplicar mecanismos de participación deliberativos .....	61
3. Participación en procesos constituyentes .....	66

3.1.	Clasificación.....	67
3.1.1.	Según su temporalidad .....	67
3.1.2.	Según la calidad de participación.....	68
3.1.3.	Comentarios a las clasificaciones dadas.....	73
3.2.	Efectos de la participación en procesos constituyentes.....	75
3.2.1.	¿Más legitimidad? .....	77
3.2.2.	Procesos participativos en procesos constituyentes en América Latina: Bolivia, Ecuador y Colombia.....	81
3.3.	Reflexiones sobre la participación en procesos constituyentes .....	85
4.	A modo de conclusión: modelando una fisonomía de participación en procesos constituyentes.....	89
Capítulo III: Análisis deliberativo del proceso de participación constituyente chileno (2015-2018)91		
1.	Introducción .....	91
2.	Proceso Constituyente impulsado por el Gobierno de Michelle Bachelet .....	93
2.1.	Momentos del proceso constituyente chileno. La participación en el proceso constituyente chileno.....	97
2.1.1.	Principios de la participación constituyente chileno y metodología. ....	103
2.2.	Actores del proceso constituyente.....	106
2.2.1.	Consejo Ciudadano de Observadores.....	108
2.2.2.	Comité de Sistematización .....	110
2.3.	Proceso de Consulta Constituyente Indígena .....	111
3.	Análisis deliberativo del proceso de participación constituyente chileno.....	117
3.1.	Análisis deliberativo de la fase de “Encuentros” .....	118
3.1.1.	Educación cívica .....	118
3.1.2.	Encuentros Auto-convocados y Cabildos.....	120
3.1.2.1.	Racionalidad, pluralismo e inclusión .....	120
3.1.2.2.	Vinculatoriedad de las decisiones .....	124
3.2.	Metodología del proceso .....	128
3.3.	Proceso Constituyente Indígena .....	131
Conclusión.....		136
Bibliografía: .....		140

## **RESUMEN**

La presente investigación establece un análisis desde una perspectiva de la democracia deliberativa al proceso de participación constituyente chileno; específicamente, entre el anuncio presidencial de apertura del proceso constituyente por parte de Michelle Bachelet el 13 Octubre del año 2015 hasta la entrega del proyecto de reforma constitucional el 6 de Marzo de 2018. Para ello se analizan tanto principios axiológicos de la democracia deliberativa, con un perfil republicano, como las experiencias de participación en procesos constituyentes en el derecho comparado. Con lo anterior, se realiza una sistematización del proceso de participación chileno para dar cuenta que si bien existieron puntos rescatables dignos de replicar y con una clara valoración deliberativa, del proceso participativo se desprenden principios de tinte representativos que se alejan de los principios rectores que significa una democracia deliberativa.

## **Introducción**

### *Contexto*

El presente trabajo nace en el marco de un profundo debate sobre los mecanismos necesarios para modificar la Constitución chilena. Uno de los principales debates durante las elecciones presidenciales del año 2013 en Chile fue precisamente si debía reemplazarse o no la Constitución de 1980 que rige hasta la fecha en nuestro país. La candidata de ese entonces, Michelle Bachelet, propuso en su programa de Gobierno adoptar una nueva Constitución y, una vez electa, instauró una serie de medidas presidenciales para conseguirlo.

En el plano doctrinario, el debate constitucional chileno en los últimos años (2014-2017) ha estado marcado por dos grandes temáticas: (a) si es que una Asamblea Constituyente debiese ser la encargada de reemplazar la Constitución y (b) cómo es que se reemplaza una Constitución en democracia con altos estándares de legitimidad. El primero de los temas ha sido abordado por varios autores, quienes han señalado la necesidad de establecer una Asamblea Constituyente<sup>1</sup>; no obstante, el segundo tema es algo más bien difuso, que la discusión constitucional ha comenzado lentamente a profundizar.

En este contexto es que nace el proyecto FONDECYT “Hacia una teoría de la receptividad deliberativa en procesos constituyentes. Los ‘Diálogos ciudadanos’ en perspectiva comparada” dirigido por el profesor Francisco Soto Barrientos, en adelante el “Proyecto”, del cual la presente tesis forma parte. En esta investigación se pretende realizar una profundización sobre la “incidencia de la participación en el debate público sobre el reemplazo constitucional (e, indirectamente, en el texto constitucional)”<sup>2</sup>. El Proyecto pretende analizar la “participación ciudadana deliberativa en procesos de elaboración

---

<sup>1</sup> Véase entre otros: Atria, Fernando. “La constitución tramposa”, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2013; Muñoz León, Fernando. “Chile es una república democrática”: la asamblea constituyente como salida a la cuestión constitucional”, Anuario de Derecho Público, (1), 60-94, 2013; Quiero, Francisco & Gajardo, Jaime (comp.). “Por una Asamblea Constituyente: mecanismos, procesos y contenidos para una nueva constitución”, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2016; Becker Castellaro, Sebastián. “¿Asamblea Constituyente o Congreso? Quién debe resolver la crisis constitucional en Chile”, Libertades Públicas, Colección Breviarios, N°4, 1-14, 2016. [En línea] <http://www.libertadespublicas.org/wp-content/uploads/2016-Becker-Asamblea-constituyente-o-congreso.pdf> [consulta: 20 de octubre 2017].

<sup>2</sup> Soto Barrientos, Francisco. Postulación a proyecto FONDECYT “Hacia una teoría de la receptividad deliberativa en procesos constituyentes. Los ‘Diálogos ciudadanos’ en perspectiva comparada”. p. 1.

constitucional mediante: 1) una re-conceptualización de la participación ciudadana en procesos de reemplazo constitucional y una tipología de la variedad de mecanismos; 2) un análisis comparado de los mecanismos de participación deliberativos en la elaboración de textos constitucionales para identificar una mayor o menos incidencia en el debate y/o texto constitucional; y 3) la evaluación en profundidad del proceso de diálogos ciudadanos y su posible incidencia sobre el proyecto de nueva constitución que se ingrese el 2017 al Congreso y, sobre todo, su discurso de fundamentación”<sup>3</sup>.

Para el Proyecto, la arquitectura de una democracia deliberativa está asumida. En él se indica que las decisiones políticas tomadas deliberativamente contienen necesariamente una discusión previa, lo que podría “conducir a decisiones de mejor calidad en un sentido epistémico y moral. Ello, en la medida que tiene la capacidad de reducir nuestra falibilidad cognitiva y nuestra tendencia a pensar parcialmente (...) en la medida que los futuros afectados por la decisión tienen la posibilidad de participar directa o indirectamente, la deliberación puede dotar de mayor legitimidad”<sup>4</sup>. No obstante, en la discusión sobre democracia deliberativa, no existe consenso sobre las pautas axiológicas ni procedimentales necesarias para que se pueda garantizar *decisiones políticamente legítimas*; por el contrario, el concepto y contenido de la democracia deliberativa está en disputa, existe todo un universo doctrinario sobre qué es y qué implica ésta, por lo que los fundamentos de la democracia deliberativa merecen ser revisados para determinar qué tan legítimos éstos pueden ser. La presente tesis intentará hacerse cargo de este punto.

Sumado a lo anterior, y tal como se desarrolla en el Proyecto, el estudio sobre la participación en procesos constituyentes se ha concentrado en los mecanismos de referendos y su incidencia en la legitimación del texto constitucional, pero no en cómo se comporta y qué es lo que implica la participación deliberativa en procesos constituyentes. De este modo, un aspecto oscuro para la doctrina constitucional, es sobre qué criterios y cómo es que han funcionado las participaciones de carácter deliberativas en procesos constituyentes en el derecho comparado; en este sentido, el Proyecto y el presente trabajo intentan colaborar dotando de nuevos contenidos este tema.

---

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Ibidem.



Finalmente, el contexto del presente trabajo está circunscrito en el experimento de participación constitucional más grande de la historia de Chile, llevado a cabo entre los años 2015-2017. A raíz del debate por una nueva Constitución para Chile, el gobierno de Michelle Bachelet (2015) empujó iniciativas de participación ciudadana para otorgar nuevos contenidos a una *eventual* nueva Constitución. En este proceso se pudo observar un ejercicio de participación ciudadana deliberativa sin precedentes, en un llamado abierto a toda la población chilena, y donde finalmente participaron 218.000 personas aproximadamente, organizadas en cientos de encuentros locales auto-convocados. El estudio y análisis sobre el proceso participativo es casi inexistente y el propósito del presente trabajo es ahondar en ello.

### *Objetivos*

De esta forma es posible presentar la siguiente tesis, la cual pretende ser un complemento del Proyecto FONDECYT recién descrito. El objetivo general de esta investigación es estudiar desde una perspectiva deliberativa el proceso de participación constituyente chileno (2015-2017). Para ello se tomará en consideración lo dicho anteriormente, en especial, la necesidad de reflexionar sobre criterios normativos de una democracia deliberativa que determine el marco teórico que se dará en los procesos de participación constituyentes y cómo éstos se pueden circunscribir al caso chileno.

Dicho lo anterior, los objetivos específicos del presente trabajo se determinarán según cada uno de los tres capítulos que componen esta tesis:

- El primer capítulo pretenderá establecer criterios normativos para evaluar desde una perspectiva de democracia deliberativa el proceso de participación constituyente chileno; para ello será necesario justificar por qué la democracia deliberativa es el mejor modelo para abrazar la participación constituyente y qué razones la justifican, lo que implica desnudar las tensiones existentes tanto entre distintas formas de democracias como también entre los valores internos de un modelo deliberativo de democracia.
- En el segundo capítulo se pretende delinear el objeto de estudio del presente trabajo, esto es: la participación deliberativa en procesos constituyentes. Es decir, el capítulo

pretende ser la conexión entre los principios deliberativos y el ejemplo de participación constitucional chileno. Para lograr lo anterior se analizará i) cómo es que la participación se inserta como elemento fundamental en la democracia deliberativa; ii) se revisarán ejemplos de formas de participación deliberativa; y iii) qué significa una participación deliberativa en procesos constituyentes. Con lo anterior será posible analizar, con una visión deliberativa, ejemplos de participación en procesos constituyentes en el derecho comparado e iluminar qué elementos han funcionado (o no) en la experiencia internacional.

- Finalmente, el tercer capítulo tiene como objetivo principal adecuar los valores deliberativos y ejemplos del derecho comparado a la experiencia nacional, es decir, analizar desde un punto de vista deliberativo el proceso de participación constituyente chileno. Para ello será necesario ilustrar el proceso de participación constituyente chileno y cómo se materializó a lo largo del tiempo, resaltando virtudes y defectos. Con ello podrá establecerse qué tan *deliberativo* fue el proceso chileno y qué valores se materializaron en los dos años de duración del experimento chileno de participación constitucional.

### *Pertinencia*

Dicho los objetivos generales y específicos es menester explicar brevemente la pertinencia de la investigación propuesta. El presente trabajo resulta relevante desde un punto de vista doctrinario, en cuanto cuestiona y crítica los modelos de democracia, incluyendo la democracia deliberativa. Es necesario que los nuevos objetos de estudio analizados aquí (participación deliberativa en procesos constituyentes y el proceso de participación constitucional chileno) sean entendidos en marcos teóricos que están en constante disputa y discusión, por lo que los lineamientos son mutables e interpretables según las visiones en las que se desarrollan. El primer capítulo da cuenta de lo anterior, haciéndose cargo de la disputa por la nomenclatura *deliberativa*.

Sumado a lo anterior, tal como se señaló en más arriba, la participación deliberativa en procesos constituyentes requiere de mayor estudio y sistematización. Es por ello que la pertinencia de esta investigación también se da en cuanto dota de nuevos elementos de

interpretación al fenómeno de la participación constitucional y responde a las preguntas que circulan en torno a ella, por ejemplo, cuándo se configura la participación constituyente o si es posible entenderla como una pieza de legitimidad en un reemplazo constitucional. Finalmente, la pertinencia de esta investigación está dada por la importancia de otorgar una completa sistematización al caso de participación chilena y cómo está se inserta dentro de los lineamientos de la democracia deliberativa y los ejemplos del derecho comparado.

### *Metodología*

Para la realización de esta tesis se utilizó una metodología de investigación teórico-dogmática, mediante la revisión de literatura especializada, además de la consulta a expertos a través de entrevistas.

Dicho lo anterior, es posible dar a conocer el grueso de la investigación que se desarrolló entre los años 2017-2018 y que tiene por título “Análisis deliberativo a la participación en procesos constituyentes: el caso chileno (2015-2018)”.

## **Capítulo I: Democracia deliberativa y sus matices.**

El anuncio sobre procesos de participación constituyentes en Chile mediante metodologías deliberativas hace necesaria la pregunta sobre qué sustancia sostiene y justifica la “deliberación” en tales procesos de participación: ¿Qué clase de democracia está vinculado al modelo de participación deliberativo? ¿Qué clase de valores inspiran tal modelo? El profundizar sobre estos puntos parecen claves para sostener cualquier clase de juicio frente al anuncio de participación constituyente, por lo que tiene sentido ir un paso hacia atrás y cuestionarnos sobre qué entendemos por democracia deliberativa y, particularmente, qué es lo que implica.

De este modo, la voz *democracia* puede llevarnos por distintos caminos debido a las diversas tradiciones de pensamiento que se presentan tanto en la teoría constitucional como en la filosofía política. Es por ello que delinear tradiciones democráticas permite desentrañar principios normativos que determinarán no sólo la calidad de un sistema político, sino además políticas públicas y el desarrollo de procesos de participación. Por tanto, tiene sentido identificar qué clase de democracia podrá ajustarse mejor a la participación en procesos constituyentes.

El objetivo general del presente capítulo es delinear las tradiciones democráticas presentes en la actualidad para poder definir cuál abraza de mejor manera un proceso de participación constituyente. Por lo tanto, se pretende dar una mirada general a distintos debates sobre democracia(s) y cómo es posible que estas tradiciones abracen la participación directa de los ciudadanos en procesos constituyentes. Para ello, se explicarán cuatro tradiciones democráticas (representativa, participativa, radical y deliberativa) para conocer sus límites, fisonomías, virtudes y defectos de cara a la participación ciudadana. Junto con ello, se adelanta, que se profundizará en el modelo de democracia deliberativa debido a que responde de mejor manera a los desafíos actuales de las democracias sin perjuicio de sufrir vicisitudes y ser perfectible de cara al futuro.

De esta forma, los objetivos específicos del presente capítulo son observar los límites de las tradiciones democráticas descritas, sus efectos en proyectos políticos, entender la fisonomía de la democracia deliberativa y sus desafíos axiológicos. Esto debido a que el propósito

principal del presente capítulo, de cara al trabajo en su totalidad, es establecer y fundamentar criterios normativos para poder evaluar desde una perspectiva de democracia deliberativa el proceso constituyente chileno.

Así las cosas, el capítulo está estructurado de la siguiente manera: en (1) se elabora una descripción y distinción de las democracias representativas, participativa, radical y deliberativa; en (2) se observan tensiones de los modelos democráticos presentados; y, en (3), se escoge por un sistema democrático deliberativo exponiendo sus tensiones internas de cara al objetivo total del presente trabajo.

## 1. Distinguiendo Democracias

El presente acápite pretende mostrar distintas tradiciones democráticas, de modo de reconocer sus valores y principios. Esto nos dará un panorama general sobre el marco teórico que aprehenderá la participación constituyente y qué valores se adecúan mejor a un proceso constituyente democrático. Finalmente, en la medida que tengamos claro los axiomas democráticos podremos optar por modelos de participación que los materialicen.

De esta forma se analizarán cuatro modelos de democracias para luego levantar sus principales características. Esto debido a que estos cuatro modelos aprehenden de distinta manera la vinculación de la ciudadanía con el aparato estatal, la participación y su rol en la toma de decisiones, la igualdad como eje de las relaciones políticas, la forma en que los actores políticos se despliegan en el régimen político, la relevancia de unos actores por sobre otros, etc. Así, estas cuatro democracias tendrán cuatro proyectos políticos diferentes que se sitúan, de una u otra forma, en la actual discusión hispanoamericana sobre cómo debemos entender los regímenes políticos que nos gobiernan.

### 1.1. Democracia representativa

La creación del Estado moderno tiene su origen en la materialización de un poder omnipotente capaz de asegurar la vida, propiedad y demás derechos *naturales* a su ciudadanía. De esta forma, Hobbes establece que el Estado se erige “cuando una multitud de hombres convienen y pactan, *cada uno con cada uno*, que un cierto *hombre o asamblea de hombres* se le otorgará, por mayoría, *el derecho de representar* a la persona de todos (es

decir, de su *representante*)”<sup>5</sup>. Esta construcción política a ser representados tiene como inspiración y fin asegurar la paz y convivencia entre toda la ciudadanía.

La democracia representativa pretende concretar y materializar el clásico concepto de *voluntad general* de Rousseau y Hobbes a través de representantes del pueblo. La teoría democrática entiende que toda forma de dominio político “es reconducible al pueblo porque el pueblo es la única fuente de normatividad”<sup>6</sup>. Es allí donde recae la legitimidad de la existencia del Estado. Se entrega al pueblo la titularidad de la soberanía del Estado (principio de soberanía popular) y éste a su vez entrega dicho poder a sus representantes para su ejercicio. Atria rescata a Böckenförde señalando que “el poder del Estado ha de articularse de tal modo que tanto su organización como su ejercicio deriven siempre de la voluntad del pueblo o puedan ser atribuidos a él”<sup>7</sup>. De esta forma, el poder político se ejerce legítimamente a través de sus representantes.

Como se vio, la democracia representativa tiene su sustrato legitimador en la defensa de los derechos naturales de las personas, o –en términos modernos- la libertad en un sentido negativo<sup>8</sup>. El principio liberal burgués reconoce el actuar del gobierno (y los gobernadores) en la medida que esta acción no impida el ejercicio libre de los derechos individuales de las personas, ni coaccione a las personas injustamente, por tanto, la soberanía popular limita con las libertades básicas de quienes conforman el pueblo, titular de la soberanía. Por tanto el Estado actúa respetando ciertas esferas inviolables en las cuales las autoridades políticas escogidas por el pueblo no pueden acceder. Por lo que “el poder de los ciudadanos frente al Estado debe tener la función de prevenir eventuales abusos de poder que limitarían su libertad más que proveer el autogobierno”<sup>9</sup>.

Esta inspiración individualista burguesa permite la articulación de un Estado que vele por la seguridad de las personas (Hobbes) y al mismo tiempo respete sus derechos dándose la

---

<sup>5</sup> Hobbes, Thomas. *Leviatán* (Trad. Manuel Sánchez Sarto), México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1940. p. 142. El destacado proviene del original.

<sup>6</sup> Atria, Fernando. “La forma del derecho”, Madrid, España, Marcial Pons, 2016. p. 170

<sup>7</sup> *Ibid.* p. 426.

<sup>8</sup> Berlin, Isaiah “Dos conceptos de libertad” en del mismo *Libertad y Necesidad en la historia* (trad. De Julio Bayón). Madrid, España, Ediciones de la Revista de Occidente, 1981. p. 136.

<sup>9</sup> Parés, Marc, VIEJO, Raiumundo, MARTÍ-COSTA, Marc, Resende, Paulo E.R., & Vilaregut, Ricard. “La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia”. *En*: “Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa (coord. Marc Parés)”, Barcelona, Ariel, 2009. p. 40.

legitimidad del aparato estatal, en la participación de elecciones periódicas que satisfagan los intereses individuales. Por tanto, el objetivo de una democracia representativa es que los ciudadanos escojan a sus *representantes* en las instituciones políticas, y que ellos decidan qué reglas y políticas públicas se alinean mejor a las preferencias individuales de cada miembro de la *voluntad general*.

La idea de escoger a líderes que representarán y serán la *voz del pueblo* proviene de una vieja concepción decimonónica que entendía que para poder lograr una materialización concreta, real y legítima de democracia sólo los mejores individuos podrían tomar estas posiciones de poder. Por ejemplo, John Stuart Mill señalaba en *London Review* que “puesto que se trata, para los amigos de la Democracia, no tanto de encontrar los medios de hacer gobernar al pueblo, como de hacerlo escoger los más capaces de gobernar y darle sobre éstos un poder suficientemente grande para que pueda dirigir la totalidad de su conducta (...)”<sup>10</sup>. La preocupación de escoger a los más *capaces* provenía de la inseguridad de los gobiernos frente a las *tiranías de las mayorías*<sup>11</sup>. Es por ello que en una democracia representativa “el gobierno debe ser conducido por las élites y es la competencia entre éstas que garantizará la elección de los más aptos”<sup>12</sup>.

Esta idea se encuentra desde los inicios de las democracias modernas; por ejemplo, puede verse en Estados Unidos y la facción de los federalistas a finales de 1790. El intelectual federalista Benjamín Rush señalaba que “es común escuchar que ‘la soberanía y todo el poder está sentada en el pueblo’. Esta idea está infelizmente expresada. Debiese decir que el poder *deriva* del pueblo”<sup>13</sup>. Así, el mismo Rush, rescata Kramer, señala que “la soberanía del pueblo es delegada a aquellos que ellos libremente escogieron como administradores de la constitución, y ellos por sí solos pueden ejercerlo correctamente, salvo hasta el periodo de elecciones, donde nuevamente la soberanía *vuelve a todo al pueblo*”<sup>14</sup>. El Pueblo se entendía como a una unidad política que debía escuchar y obedecer a sus representantes en

---

<sup>10</sup> González Pedrero, Enrique. “Ensayo introductorio a la democracia en América”. En: de Tocqueville, Alexis. “La democracia en América”, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2º edición, 2011. p. 18

<sup>11</sup> Mill, John Stuart. “Ensayo sobre la libertad”, Madrid, Mestas Ediciones, 2006. p. 18

<sup>12</sup> Parés, Marc. Et. al, Ob. cit. p. 41

<sup>13</sup> Kramer, Larry. “The People Themselves: Constitutionalism and Judicial Review”, New York, Oxford University Press, 2004. p.128. El destacado proviene del original.

<sup>14</sup> Ibid. p. 129. El destacado proviene del original.

período intra-elecciones y sólo en las elecciones populares se materializaba el principio de soberanía popular.

Aquella misma defensa de representación de los más idóneos y capaces es seguida en la actualidad. Uno de los exponentes más famosos de este discurso es Giovanni Sartori, en cuanto señala:

“La diferencia básica entre una democracia directa y una democracia representativa es que en esta última el ciudadano sólo decide quién decidirá por él (quién le representará), mientras que en la primera es el propio ciudadano quien decide las cuestiones: no elige a quien decide sino quien es el decisor. Por tanto, la democracia representativa exige del ciudadano mucho menos que la directa y puede operar aunque su electorado sea mayoritariamente analfabeto (véase la India), incompetente o esté desinformado. Por el contrario, una democracia directa en tales circunstancias está condenada a la autodestrucción<sup>15</sup>”.

Sumado a ello, existe una fuerte ponderación a la utilidad y gobernanza en las democracias representativas. Debido a lo anterior, es que se pondera fuertemente que las democracias representativas sean manejadas por las *elites* que tengan altos conocimientos técnicos y administrativos para dirigir el aparato estatal<sup>16</sup>. Esto plantea una de las razones subyacentes a los argumentos elitistas esgrimidos en los párrafos anteriores: la gobernabilidad en las democracias modernas sólo es posible en la medida que exista *representación* política.

Esta idea de gobernabilidad para las democracias va asociada directamente con la elitización democrática<sup>17</sup>. La democracia representativa ha entendido que existe un principio de *distinción de la representación democrática*<sup>18</sup> (principio acuñado por Burke) en cuanto sólo las personas cultas y educadas podrán ser los *voceros* de los intereses generales de la sociedad. Sartori, siguiendo a Burke, entiende que los representantes no han de guiarse por intereses locales sino más bien por intereses de la razón general del Estado<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Sartori, Giovanni. “En defensa de la representación política”. En: “Democracia y representación: un debate contemporáneo” (compilador Miguel Carbonell), México D.F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005. p. 33.

<sup>16</sup> Parés, Marc. Et. al. Ob. cit. p. 41

<sup>17</sup> Martí, José Luis. “La República Deliberativa”, Marcial Pons, Barcelona, España, 2006. p. 228.

<sup>18</sup> Véase Ibid. pp. 228-236

<sup>19</sup> Sartori, Giovanni. Ob. cit. p. 26.



De esta forma, se espera que los parlamentarios actúen “en nombre del Estado”<sup>20</sup>, no dejándose influenciar por sus partidarios debido a que afectaría su labor de defender los intereses generales. Esto, para Bobbio, le daría una gran libertad para parlamentarios y representantes de actuar en base a sus propios criterios<sup>21</sup>.

Las razones subyacentes al presente modelo están marcados por una notable forma individualista de entender la sociedad y su cuerpo político. Es decir, se busca una forma utilitaria del manejo del Estado en vez de entender a la democracia como un valor en sí mismo; la voluntad popular –según la democracia representativa- es la suma individual de cada uno de los ciudadanos que lo componen, es por ello que existe una defensa ultranza a la libertad individual en su sentido negativo. Junto con ello, las lógicas políticas que se dan en este modelo son dinámicas, parecidas a las que otorga el mercado, no pudiendo conectar las posiciones (o intereses) políticas con concepciones de justicia de sujetos políticos colectivos; esto porque no es posible distinguir si es que las preferencias (o intereses) políticas responden al interés individual, altruismo u otras concepciones del bien<sup>22</sup>. La fuerza política se atomiza y los representantes políticos participan en la institucionalidad si es que consiguen la mayor aglutinación de intereses individuales, no pudiendo aprehender vindicaciones sobre desigualdades estructurales o injusticias que son vistas desde una óptica deontológica y están allende a las preferencias individuales de los miembros de la comunidad política<sup>23</sup>. Finalmente una democracia representativa es ciega a intereses colectivos que puedan materializarse en las sociedades, debido a que al observar el interés individual se pierde la óptica de sujetos políticos colectivos como mujeres, LGTBI, indígenas u otros.

## 1.2. Democracia participativa

Para entender la democracia participativa es necesario realizar previamente un contraste teórico entre la idea de democracia representativa y democracia identitaria que plantea Carl

---

<sup>20</sup> Ibid. p. 28

<sup>21</sup> Parés, Marc et. al. Ob. cit. p. 41. Si bien es cierto el modelo de interés general de Burke y Sartori no es exclusivo de las democracias representativas debido a que existe la teoría del mandato y la tesis de dependencia de J.S. Mill; en ambas visiones existe un claro predominio del principio de distinción de representantes. Véase Martí, José Luis. Ob. cit. p. 232.

<sup>22</sup> Young, Iris. “Inclusion and Democracy”, New York, Oxford University Press, 2000. p. 20.

<sup>23</sup> Ibid. p. 21.

Schmitt<sup>24</sup>. Esto permitirá entender los límites de la democracia participativa y las implicancias que tiene dentro de un sistema de gobierno.

Para Schmitt, el Estado es el determinado status de un pueblo y la unidad política del mismo. De este modo, explica el autor, el pueblo alcanza y mantiene su unidad política por medio de la identidad del pueblo, la que puede ser representada por hombres y mujeres. Así las cosas, la vida política de un Estado no puede renunciar totalmente al principio de la identidad pero tampoco renunciar totalmente a los elementos estructurales de la representación siendo “imposible la representación sin ideas de identidad”<sup>25</sup>. De la misma forma, entiende Schmitt, la representación tiene un carácter esencialmente público, por lo que la falta de publicidad –secretismos o funciones a espaldas de la ciudadanía- deja de ser representativo en un Estado y de la unidad política del pueblo. Sumado a lo anterior, la representación es existencial (a la unidad política): en la medida que no sea capaz de conectar la representación con la unidad política, desaparece el concepto de representación<sup>26</sup>.

Entendiendo lo anterior, es posible distinguir las causas de una transición desde la democracia representativa a una democracia participativa. Para Schmitt, el principio de identidad no estaría materializándose en las democracias representativas debido al monopolio del discurso público que ejercen los partidos políticos, impidiendo formas de participación ciudadana<sup>27</sup>. Es por ello, necesario incorporar mecanismos de participación directa para revertir que los partidos políticos terminen apropiándose de los discursos políticos para satisfacer sus propios intereses; por ejemplo: conseguir cargos públicos, copar órganos reguladores, entre otros<sup>28</sup>.

Sumado a lo anterior, se reconoce que post años 50’ aumenta el fenómeno de la abstención, apatía política y un creciente alejamiento de la clase política con la ciudadanía, debilitando las estructuras democráticas. Su diagnóstico viene de la mano de un sistema inspirado por

---

<sup>24</sup> Schmitt, Carl. “Teoría de la Constitución”, Alianza Editorial, Madrid, España, 1996. pp. 205-215.

<sup>25</sup> Ibid. p. 206.

<sup>26</sup> Ibid. p. 209.

<sup>27</sup> Soto Barrientos, Francisco. “El Desafío de la participación: Referendo e iniciativa legislativa popular en América Latina y Europa”, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2013. p. 44

<sup>28</sup> Castellà Andreau, Josep. “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad”, Cuadernos Manuel Giménez Abad, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudio Parlamentario y del Estudio Autonómico, Zaragoza, N°5, Junio 2013. p. 203.

“el extremo individualismo de las sociedades capitalistas modernas, promovido a su vez por el modelo liberal y no intervencionista de la democracia”<sup>29</sup>.

De esta forma, el desarrollo de instituciones de democracia participativa podría contribuir a una mejora sustancial a las democracias representativas, particularmente a través de una mayor participación del pueblo en las funciones legislativas<sup>30</sup>.

La democracia participativa podemos definirla como “la intervención de sujetos, sean ciudadanos u organizaciones, en procedimientos administrativos, legislativos o parlamentarios de interés públicos”<sup>31</sup> cuyo objetivos pueden ser consultivos, informativos y controladores<sup>32</sup>. Sus principios están en poder articular una democracia de identidad y los viejos principios de la *polis* griega de una democracia directa, el cual si bien no es contrario al Estado liberal, que se basa una democracia representativa, más bien entiende una transformación a la democracia desde dentro, que busca implicar a los ciudadanos sobre los asuntos públicos de manera más frecuente y directa, sin buscar la sustitución de las decisiones a los representantes<sup>33</sup>. De esta manera, la democracia participativa es vista como un mecanismo complementario a las estructuras representativas<sup>34</sup>, en donde la participación es vista como una de calidad y no meramente formal, que la ciudadanía tenga mayor influencia en los asuntos públicos y se enfoque al diálogo y la deliberación, que consulte a la comunidad política y que exista intercambio de información que permitan resolver los conflictos de intereses dentro de un espacio público determinado<sup>35</sup>.

De esta manera podemos encontrar que la participación, en este modelo democrático, puede tener diversas manifestaciones en el plano decisorio de la institucionalidad. La participación puede consistir en el derecho de petición, expresados en (1) la iniciativa popular de ley o resolución administrativa; (2) comparecencias parlamentarias en el

---

<sup>29</sup> Martí, José Luis. Ob. cit. p. 13.

<sup>30</sup> Castellà Andreu, Josep. Ob. cit. 204. En el mismo sentido Martí, José Luis. Ob. cit. p. 226.

<sup>31</sup> Soto Barrientos, Francisco. Ob. cit. p. 25.

<sup>32</sup> Ibid. p. 26.

<sup>33</sup> Parés et. Al, Ob. Cit. p. 43.

<sup>34</sup> Martí, José Luis. Ob. cit. p. 226.

<sup>35</sup> Castel Gayán, Sergio. “Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?”, Revista catalana de dret públic, n°43, 2011. p. 283.

procedimiento legislativo; (3) preguntas de iniciativa ciudadana<sup>36</sup> o bien (4) consultas populares<sup>37</sup>.

Por último, se ha entendido que dentro de una democracia participativa pueden incorporarse tecnologías que permiten uso de medios electrónicos para que los ciudadanos controlen la responsabilidad de sus legisladores y políticos, ya sea a través de mecanismos de fortalecimiento de transparencia, mejoramiento de instancias de formación de opinión o el incremento de participación de ciudadanos en el proceso de decisiones<sup>38</sup>.

La democracia participativa se ha entendido como un género en la cual derivan las especies de democracia directa y deliberativa<sup>39</sup>. Sin embargo, para efectos de este trabajo, se entenderá esta última como una rama distinta y autónoma debido a la múltiple y diversa literatura respecto a democracia deliberativa que se verá más adelante. Por consiguiente, y sintetizando lo expuesto, la democracia participativa (como concepto) pretende dar herramientas a los ciudadanos para hacer frente a la crisis institucional que desde Sartori hasta Castellá advierten en la democracia representativa, y que buscan un mejor funcionamiento a las instituciones políticas revirtiendo la creciente apatía de los ciudadanos al poder político, sin alterar consigo el principio de representatividad como elemento esencial del ordenamiento institucional. Es decir, el criterio de diferenciación entre la democracia representativa y participativa tiene que ver con el grado de conexión que la ciudadanía tiene con las decisiones políticas y la incidencia que ésta puede tener en los discursos políticos. En palabras de Martí:

“se propone recuperar los lazos de comunidad, retomar los ideales de autogobierno, y transformar el sistema democrático para hacerlo más permeable a los verdaderos intereses de la ciudadanía, desvinculando «interés público» de los intereses egoístas de los individuos, para rehabilitar su voz y dignificar el ámbito de la política proscribiendo o

---

<sup>36</sup> Castellà Andreu, Josep. Ob. Cit. pp. 206-210.

<sup>37</sup> Castel Gayán, Sergio. Ob. cit. p. 304

<sup>38</sup> Welp, Yanina. “Participación ciudadana y nuevas tecnologías en América Latina”, en: Lissindini, Alicia; Welp, Yanina y Zovatto Daniel (coord.). “Democracia directa en Latinoamérica”, Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina, 2007. p. 76.

<sup>39</sup> Parés et. al. Ob. cit. 44

limitando los elementos de mercadeo y regateo en la toma de decisiones políticas. En definitiva, se reivindican nuevas formas de democracia participativa<sup>40</sup>.

### 1.3. Democracia radical

La democracia radical es un pensamiento que puede encontrarse presente en la izquierda contemporánea del siglo XX. Autores como Ernesto Laclau y Chantal Mouffe han defendido sus postulados, alejándose decididamente a un concepto de democracia liberal y racional, cuyas manifestaciones se observaron en los dos acápites anteriores. La democracia radical reconoce un sentido de sociedad que está sumida por desigualdades estructurales, con una fuerte crítica a la *neutralidad* de la esfera pública, por lo que la construcción de decisiones políticas e institucionales no parte de una (verdadera) *igualdad ante la ley* de los ciudadanos sino más bien de reconocer estas desigualdades como parte del sistema de toma de decisiones.

En esta esfera pública se reconoce “un determinado conjunto de relaciones de dominación y subalternidad económica, simbólica, crática y epistémica entre distintos grupos sociales”<sup>41</sup>, donde se desenvuelven los sujetos políticos, transformando su identidad política según la forma y materialización de esta sumisión y dominación. Esto es la cristalización de las hegemonías: sujetos colectivos como *obreros, indígenas, mujeres, extranjeros*, LGTBI son reconocidos dentro de la democracia radical como grupos subordinados en la cual no pueden manifestar sus preferencias e intereses de la misma forma que lo realizan las personas que controlan el poder económico, político y social. La democracia radical funda aquí su emergencia de incorporar esta *pluralidad* de sujetos colectivos a la vida política e institucional.

Para Mouffe, una democracia radical debe ser capaz de permitir que estas distintas identidades políticas se superpongan unas a otras en el juego político. Es por ello, que la concepción de *lo político* vincula siempre actos de instituciones hegemónicas, donde se materializan desigualdades estructurales que existen entre identidades colectivas o políticas. Por consiguiente, para Mouffe, en un juego democrático “todo orden hegemónico es

---

<sup>40</sup> Martí, José Luis. Ob. Cit. p. 14.

<sup>41</sup> Muñoz León, Fernando. “Hegemonías y Nueva Constitución”, 1º ed., Valdivia, Ediciones UACH, 2016. p. 20.

susceptible de ser desafiado por prácticas contrahegemónicas, es decir, prácticas que van a intentar desarticular el orden existente para instaurar otra forma de hegemonía”<sup>42</sup>. Esta idea se aleja de lo *racional* y *universal* que pretende una democracia liberal y representativa, entendiendo como legítimo las formas de conflicto que “no destruyan la asociación política”<sup>43</sup>. Lo anterior, es lo que se denomina como una relación política *agonista*, la cual “establece una relación nosotros/ellos en la que las partes en conflicto, si bien admitiendo que no existe una solución racional a su conflicto, reconocen sin embargo la legitimidad de sus oponentes”<sup>44</sup>. Esta caracterización, Mouffe la recoge de la vieja distinción de Schmitt de amigo/enemigo y su concepto de lo político<sup>45</sup>, fundada en la relación pública de dicotomía que tienen distintas colectividades de enfrentarse unas con otras<sup>46</sup>. No obstante, Mouffe amplía el espectro político saliendo de la dicotomía amigo-enemigo para integrar a nuevos sujetos políticos y volverlo verdaderamente pluralista. Los distintos actores se reconocen como tal dentro del juego democrático y desde allí construyen acuerdos y desacuerdos para instalar las posiciones de poder en el espectro político.

De esta manera, Laclau y Mouffe entienden la democracia plural y radical en el sentido que lo político no puede reconducirse a un principio positivo y unitario sino que debe observarse como múltiples sujetos políticos que conviven dentro de esta esfera pública. Para Laclau y Mouffe, la democracia es radical debido a que:

“solamente en la medida en que cada uno de los términos de esa pluralidad de identidades encuentra en sí mismo el principio de su propia validez, sin que ésta deba ser buscada en un fundamento positivo trascendente –o subyacente– que establecería la jerarquía o el sentido de todos ellos, y que sería la fuente y garantía de su legitimidad”<sup>47</sup>.

Esto quiere decir que la pluralidad y radicalidad de la democracia está dada por los espacios que se den en lo político, permita la máxima autonomización de las esferas sobre la base de

---

<sup>42</sup> Mouffe, Chantal. “En torno a lo político”, 1ª ed. 2ª. reimp. - Buenos Aires, FCE, 2011. p. 25

<sup>43</sup> Ibid. p. 26

<sup>44</sup> Ibid. p. 27

<sup>45</sup> Ibid. p. 18.

<sup>46</sup> Schmitt, Carl. “The concept of the political”, 1º ed., Chicago, The University of Chicago Press, 2007. pp. 27-28

<sup>47</sup> Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal. “Hegemonía y estrategia socialista”, 3º ed., Buenos Aires, FCE, 2015. p. 211.

una equivalencia igualitaria<sup>48</sup>. Sin embargo, la lectura que cabe realizar a la nomenclatura “máxima autonomización” no es en clave corporativista, debido a que en la medida que los intereses políticos colectivos son múltiples y diversos pueden ser incompatibles entre sí, impidiéndose la equivalencia de las diversas reivindicaciones democráticas<sup>49</sup>. Más bien, debe observarse como la construcción de un nuevo “sentido común” que “cambie la identidad de los diversos grupos, de modo tal que las demandas de cada grupo se articulen equivalencialmente con las de los otros”<sup>50</sup>.

De esta manera, la democracia radical desplaza la reivindicación de derechos desde una perspectiva individualista a una de respeto de derecho a la igualdad de otros grupos subordinados, reconociéndose la multiplicidad de lógicas sociales que pueden articularse en ellas mismas. Sin embargo, una democracia radical se recrea y renegocia constantemente, no existiendo un punto de equilibrio definitivamente alcanzado<sup>51</sup>. Esto porque “la lógica democrática es simplemente, el desplazamiento equivalencial del imaginario igualitario a las relaciones sociales cada vez más amplias y, en tal sentido, es tan sólo una lógica de la eliminación de las relaciones de subordinación y de las desigualdades”<sup>52</sup>. Es por ello que el conflicto es inevitable y esencial para la vida democrática, por lo que los mecanismos de participación política van en la vía de visibilizar tales conflictos y lograr mecanismos de emancipación de las hegemonías dadas socialmente.

En síntesis, la democracia plural y radical renuncia a la idea de un esencialismo basado en la razón y la universalidad, y a la posibilidad de resolver trascendentalmente los conflictos sociales. La democracia radical entiende distintos sujetos políticos que se desenvuelven agonísticamente en el plano de lo político, buscando mecanismos que permitan la máxima expresión de estas esferas colectivas sin desplazarse unas a otras sino buscar una articulación democrática equivalente que permita romper las hegemonías y permita el libre desarrollo no sólo de un sujeto colectivo sino de todos los sujetos colectivos.

La materialización de esta concepción de democracia no encuentra su punto en un modelo particular sino más bien se casa con un modelo en la cual se impregnen los conflictos

---

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Ibid. p. 229

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Ibid. p. 235.

<sup>52</sup> Ibidem.

sociales y éstos puedan ser resueltos. De manera que, por ejemplo, la participación tiene relevancia en la medida que existan espacios donde puedan profundizarse y radicalizarse los valores democráticos explicados anteriormente.

#### 1.4. Democracia deliberativa

Como se explicó, la democracia deliberativa puede ser entendida como una especie del género de democracia participativa, destacándose por poner el acento en cómo se toman decisiones. Asimismo, la literatura sobre democracia deliberativa abunda, mostrándose distintas visiones y concepciones de ésta, que muchas veces van en contradicción unas con otras. Es por ello, y para efectos de este trabajo, se entenderá la democracia deliberativa como una concepción independiente de la democracia participativa; esto permitirá analizarla como un objeto de estudio autónomo, y en términos generales, saber qué significa y qué implica. Se analizará (1.4.1) su definición (entre varias) que permita entender sus (1.4.2) características fundamentales y valores que inspiran la toma de decisiones institucionales. Teniendo claro lo anterior, se podrá tener un diagnóstico general de qué significa una democracia deliberativa y los desafíos que ella trae consigo.

##### 1.4.1. Concepto de democracia deliberativa

Sin perjuicio de muchísimas otras definiciones que uno podría encontrar sobre democracia deliberativa, la idea del presente acápite es mostrar las cualidades que se desprenden de un sistema democrático deliberativo. Por consiguiente, más allá de una definición en concreto, se destacará las características que ésta tiene para delinear un prospecto de marco normativo que una democracia deliberativa podría tener.

Una idea de democracia deliberativa ha sido entendida como una:

“forma de gobierno en la que los ciudadanos, libres e iguales, junto con sus representantes justifican sus decisiones mediante procesos en los cuales los diferentes actores intercambian argumentos mutuamente aceptables y accesibles por todos, con la pretensión de lograr conclusiones de consenso que sean vinculantes para todos los ciudadanos en el



presente, pero abiertas a ser modificadas en el futuro, pues en la democracia deliberativa la toma de decisiones se entiende como un proceso dinámico”<sup>53</sup>.

Esta definición entrega muchísimos elementos a analizar. En primer lugar, esta concepción de democracia deliberativa pretende establecer un modelo normativo que entiende a los ciudadanos como *libres e iguales*, acoplándose a una concepción liberal de ciudadanos. Tal pretensión invisibiliza ciertas desigualdades que son fundamentales para el diseño de una democracia radical, en cuanto existen grupos dentro de la sociedad que viven sujetos a subordinaciones estructurales por cuestiones étnicas, históricas, monetarias u otras, de modo que la posibilidad de llegar a *consensos* a través de argumentos *mutuamente aceptables* se hace verdaderamente difícil o, según Mouffe, muchas veces imposible.

A pesar de la definición entregada más arriba, existen voces que vindican posiciones colectivistas de discusión (y decisión) dentro de la democracia deliberativa. De esta forma, el sistema deliberativo no sólo sería un espacio esencialmente *individual* para la toma de decisiones, sino además *colectivo*. Por consiguiente, la democracia deliberativa entiende que es posible llegar a una voluntad política mediante la argumentación, demostración, expresión y persuasión, por la vía individual de ciudadanos que negocian y argumentan entre sí o bien que existen colectividades políticas dentro de un sistema democrático que vindican y *deliberan* sus intereses, motivaciones y razonamientos.

Otro elemento a considerar, y que no está dentro de la definición otorgada es el carácter normativo del modelo. Es decir, la democracia deliberativa no aspira a describir una realidad sino más bien a sentar las bases de cómo ésta *debería ser*<sup>54</sup>. De este modo, la democracia deliberativa sienta sus bases y características en cómo idealmente debiese consistir el proceso de toma de decisiones, lo que ha sido caracterizado como ideal, en cuanto a tender a materializar los valores y características que más abajo se señalan<sup>55</sup>.

## 1.4.2. Características

### 1.4.2.1. Pluralidad de actores políticos

---

<sup>53</sup> Parés, Marc. et. al. Ob. cit. p. 45

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Ibid. pp. 24-26.

En conexión con lo señalado anteriormente, autores como Gargarella postulan que la democracia deliberativa se aleja de una visión individualista y economista de la política. De este modo, Gargarella se preocupa no sólo de cómo se delibera (cuestión que se verá más adelante) sino también *quién* es el que delibera<sup>56</sup>. Así, señala que una democracia deliberativa debe ser entendida como una de carácter pluralista buscando “mejorar la representación de intereses o ampliar el número de participantes en el proceso político”<sup>57</sup>. El mismo Gargarella señala que esta visión de democracia deliberativa difiere ampliamente de presupuestos individualistas, entendiéndose por individualismo aquellos en donde se toma a las personas y no los grupos como unidades fundamentales del proceso democrático<sup>58</sup>. La democracia deliberativa de Gargarella se aleja de la tradición liberal clásica cuya función es legitimar el ejercicio del poder político mediante la no-coacción de la libertad (en su sentido negativo), y en cambio, considera que mediante la pluralidad de actores colectivos es indispensable para la toma de decisiones políticas.

Complementando lo anterior, Habermas señala que las “condiciones necesarias para una formación racional de voluntad política no hay que buscarla en el nivel individual de las motivaciones, sino también en el plano social de los procesos institucionalizados de deliberación y toma de resoluciones”<sup>59</sup>. De este modo, Habermas no sólo considera un ecosistema institucional para que se albergue un sistema democrático deliberativo, sino también condiciones materiales y normativas que permitan generar procedimientos comunicativos en donde la opinión pública influya eficazmente en los cauces institucionales, dirigiendo el uso del poder administrativo en una determinada dirección<sup>60</sup>. Esto quiere decir que los cauces políticos espontáneos que se dan en sociedades abiertas y democráticas son claves para lograr mejores y más sólidos argumentos. La libertad de prensa, la articulación o propuestas de organizaciones y actores sociales, y el debate público serán insumos claves para darle contenido y legitimidad a la democracia

---

<sup>56</sup> Elster, Jon (comp). “La democracia deliberativa. Introducción”, 1º edición, Gedisa, Barcelona, 2001. p. 27.

<sup>57</sup> Gargarella, Roberto. “La democracia deliberativa y sus presuntas paradojas”. En: García Jaramillo, Leonardo (Coord.), “La democracia deliberativa a debate”, Cuaderno de Investigación No. 85 - Colección bibliográfica, Universidad EAFIT, Medellín, Enero de 2011. p. 139.

<sup>58</sup> Ibidem. Ante ello véase nota supra. n° 22 en cuanto precisamente la vindicación de un acercamiento de la ciudadanía a la clase política proviene del extremo individualismo y mercantilización de la participación política.

<sup>59</sup> Habermas, “Facticidad y Validez”, 5º edición, Madrid, España, Editorial Trotta, 2008. p. 420.

<sup>60</sup> Ibidem.

deliberativa. De esta manera, debe garantizarse un “espacio público pluralista (...) dentro de un marco garantizado en términos de derechos fundamentales”<sup>61</sup>. Lo que se busca, con la participación plural de grupos, es que se expanda la influencia en política de los distintos grupos de interés que cohabitan en la sociedad<sup>62</sup>.

El aporte de Habermas tiene sentido en cuanto considera que la democracia deliberativa no se agota en el ordenamiento jurídico sino también se presenta en espacios difusos, de manera amplia y no reglamentada. Así la esfera pública (que se verá más adelante) son los elementos institucionales y no institucionales para incidir efectivamente en la toma de decisiones, mediante la libertad de expresión, reunión, opinión, entre otros, tal como se señala en el párrafo anterior. Para efectos del presente trabajo, la deliberación democrática se verá en estos dos planos (institucional y no institucional), realizando las distinciones pertinentes cuando corresponda.

#### 1.4.2.2. Vinculatoriedad de deliberaciones

La pluralidad de distintos actores que participan en una democracia deliberativa se vincula con unas de sus características fundamentales, esta es, su vinculatoriedad de las decisiones políticas tomadas por los participantes. Jon Elster señala que de las diversas definiciones sobre democracia deliberativa, en todas ellas se incluye la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes<sup>63</sup>. Es por ello, que la definición de democracia deliberativa entregada anteriormente señala que se tiene “la pretensión de lograr conclusiones de consenso que sean vinculantes para todos los ciudadanos en el presente”. Esto implica una profundización mayor a la democracia participativa, en cuanto se entendió que ésta permitía la participación de los distintos estamentos institucionales pero no una vinculatoriedad de las decisiones políticas ni un reemplazo de los representantes del aparato político<sup>64</sup>. La democracia deliberativa pretende ser un marco político capaz de contener la participación política que *incida eficazmente* en la institucionalidad política<sup>65</sup>. Es decir, los

---

<sup>61</sup> Ibid. p. 385

<sup>62</sup> Gargarella, Roberto. Ob. cit. 139

<sup>63</sup> Elster, Jon. Ob. cit. p. 21

<sup>64</sup> Véase supra. nota n°34.

<sup>65</sup> Gargarella, Roberto. Ob. cit. p. 138. El destacado es propio.

participantes se hacen dueños y responsables de sus propias decisiones, por consiguiente las decisiones pasan a ser *vinculantes* para la institucionalidad política.

A raíz de lo anterior, el mismo Gargarella identifica que la democracia deliberativa pretende desbaratar el carácter elitista<sup>66</sup> que ha significado a lo largo de la historia la democracia representativa. Se pretende derribar la idea que sólo los representantes políticos sean los encargados de decidir en nombre de todos los ciudadanos bajo la vieja regla constitucional “el ejercicio de la soberanía la ejercen las autoridades que la Constitución establece”<sup>67</sup>. Profundizando este punto, para que ésta se dé, es necesario una representación plena de los intereses y grupos que cohabitan en una unidad política, por lo que la participación en las decisiones debe venir dada no sólo de un grupúsculo que se ponga en las posiciones de grupos desventajados para resolver qué clase de necesidades podrían tener, y que una democracia representativa haría, sino otorgar espacios de deliberación y participación a grupos que sean voz de su propios intereses. La razón de ello es porque no siempre las personas de un colectivo son capaces de ponerse en la posición de otro colectivo debido a los posibles conflictos de intereses que pudiera generar tal representación<sup>68</sup>.

Para Gargarella, la idea que los grupos que cohabitan dentro de la sociedad y puedan tener participación e incidencia efectiva dentro de las decisiones institucionales la llama *representación plena*<sup>69</sup>. Aún si los representantes podrían conocer perfectamente los intereses que levantan todos los grupos dentro de la sociedad, para Gargarella existe un elemento motivacional y de confianza que otorga conveniencia a un modelo deliberativo<sup>70</sup>.

#### 1.4.2.3. Inclusión

---

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Nuestra Constitución Política lo señala expresamente en su artículo 5° inciso primero: “La soberanía reside esencialmente en la Nación. *Su ejercicio* se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, *por las autoridades que esta Constitución establece*. Ningún pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio”.

<sup>68</sup> Gargarella, Roberto. “Representación plena, deliberación e imparcialidad” En: Elster, Jon (comp.) “La Democracia Deliberativa”, 1° edición, Gedisa, Barcelona, 2001. pp. 325-326.

<sup>69</sup> Ibid. p. 325

<sup>70</sup> Ibidem.

Otra de las características o valores que se han levantado como articuladoras de la democracia deliberativa ha sido el valor de la inclusión<sup>71</sup>. Según Iris Young, para que sea posible otorgar legitimidad a las decisiones adoptadas por mecanismos deliberativos, tales acuerdos deberían incluir a todos quienes se ven afectados por dichas decisiones, tal cual se ha señalado anteriormente. Aquí se permiten la mayor cantidad de expresiones, intereses, opiniones y perspectivas sobre los problemas que se pretenden solucionar. Dicho valor se relaciona profundamente con lo señalado por Gargarella y su idea de representatividad plena: sólo es posible entender imparcialidad en las decisiones deliberativas si es que éstas incluyen a todos los afectados de los procesos de discusión y decisión. De este modo, la inclusión tiene importancia debido a que solo con ésta será posible llevar adelante el siguiente valor a analizar.

La inclusión puede justificarse en torno a valorar políticamente las diferencias de los grupos políticos colectivos. Es decir, reconocer la existencia de grupos desventajados (*disadvantaged groups*) por su situación y cultura particular, en vez de ser ciegos en torno a tales diferencias<sup>72</sup>. Esto debido a que ciertas formas de participación política o de representatividad se ven asimiladas desde un punto de vista de los grupos más privilegiados (clásicamente el hombre blanco rico) en vez de incorporar formas de vida y experiencias de los grupos oprimidos o desventajados<sup>73</sup>. Por tanto, la inclusión pretende atacar la asimilación cultural que subyace bajo la neutralidad que entrega “personas libre e iguales en derecho” y reconocer que existen grupos que necesitan encontrar sus propios mecanismos para eliminar la exclusión y desventajas estructurales.

#### 1.4.2.4. Igualdad política

Para superar las vicisitudes señaladas en la definición de democracia deliberativa, Iris Young propone un modelo de igualdad política distinta a la señalada más arriba. La igualdad política que plantea la autora no quiere decir sólo incluir nominalmente a todos quienes se vean afectados sino además que se incluyan en *términos igualitarios*<sup>74</sup>. Todos deben tener los mismos derechos efectivos de expresar sus intereses y preocupaciones. La

---

<sup>71</sup> Young, Iris. Ob. cit. p. 23

<sup>72</sup> Young, Iris. “Difference and policy: Some reflections in the Context of new social movements”, *Cincinnati Law Review*, Vol. 56, 1987. p. 535

<sup>73</sup> *Ibid.* p. 538

<sup>74</sup> Young, Iris. “Inclusion...”. Ob. cit. p. 23.

visión de igualdad política se entiende como una idea de *liberación de dominación*, es decir, que los distintos grupos políticos y sociales que participen dentro del juego democrático no estén en una posición coercitiva unos con otros o estén bajo amenazas de cumplir o no ciertas posiciones políticas<sup>75</sup>. Esto es sumamente importante debido a que este valor es similar a lo expuesto en la democracia radical y la idea de hegemonía, es decir, Young pretende cuestionar las relaciones de dominación y buscar su supresión mediante el otorgamiento real de igualdad en la fase de participación política, lo que podría denominarse un discurso *contrahegemónico*<sup>76</sup>.

La igualdad política tiene que ser entendida aquí como un espacio donde no quepa ni la exclusión, oposición o dominación. Es decir, se valora que los grupos no estén sujetos a una relación de “dentro y fuera”<sup>77</sup> sino que estén en una posición igualmente valiosa de participar en el juego político. Esto implica muchas veces realizar acciones que permitan la participación completa y la inclusión de grupos normalmente excluidos de las decisiones políticas mediante acciones afirmativas<sup>78</sup>. Con ello materializar una verdadera horizontalidad de discursos políticos y la posibilidad de que emerjan discursos contrahegemónicos no presentes en los discursos públicos tradicionales, además de poder vindicar discursos de reconocimiento sobre grupos desventajados.

#### 1.4.2.5. Democracia deliberativa en un contexto de imparcialidad

Dentro de la tradición más liberal de la democracia deliberativa, la racionalidad y la imparcialidad son los motores de esta forma de entender la democracia. Ello debido a que – tal como señala la definición- esta consiste en intercambiar argumentos mutuamente aceptables y accesibles por todos, donde cada una de las personas pueda entregar y dar razones según distintas formas de comunicación. Para que esto se dé es necesario otorgar imparcialidad al sistema democrático deliberativo.

De esta forma, y como se destacaba en Gargarella “la imparcialidad exige que tratemos las preferencias de otros como si fuesen nuestras, pero fácilmente podemos dejar de satisfacer este requerimiento a cause de las dificultades que tenemos para ponernos en el lugar de otro

---

<sup>75</sup> Ibidem.

<sup>76</sup> Muñoz León, Fernando. Ob. cit. p. 35

<sup>77</sup> Young, Iris. “Difference...” Ob. cit. p. 545.

<sup>78</sup> Ibid. p. 550.

u otra”<sup>79</sup>. A pesar que Gargarella cree que los sistemas institucionales son incapaces de reconocer y atender los diversos puntos de vista, una “representación plena afectará la imparcialidad de las decisiones política”<sup>80</sup>, por lo que es importante saber quién delibera y “si la mayoría de la gente queda al margen de la deliberación política”<sup>81</sup>. De este modo, para otorgar un elemento más imparcial a las decisiones políticas es necesario involucrar a todas las visiones y grupos (desventajados) en la esfera pública-política. Por lo que la vinculatoriedad de las decisiones tomadas por quienes se ven afectados y participan, y la pluralidad de los participantes, no sólo son características en sí mismas de la democracia deliberativa sino además habilitadoras para un contexto real de imparcialidad, que permite una discusión sea lo más justa posible para la toma de decisiones<sup>82</sup>.

Teniendo claro la importancia de remover a las elites de las decisiones políticas, esto debido a que podría dar una mayor solidez a la imparcialidad de los argumentos, cabe ahora señalar en qué consiste la deliberación misma. Para Elster para que exista deliberación deben existir cauces comunicativos que posibiliten influenciar sobre las propuestas y argumentos que se desarrollen en las instancias formales institucionales<sup>83</sup>. También se ha señalado que los sistemas deliberativos están basados en una aproximación basada en la conversación de conflictos políticos y sus posibles soluciones a través de la argumentación y persuasión<sup>84</sup>.

Lo anterior tiene como base, la idea de la falibilidad de los argumentos, es decir, siempre pueden ser mejorados, por ello la toma de decisiones (señalado en la definición inicial) están abiertas a ser modificadas en el futuro en virtud de más o mejores argumentos<sup>85</sup>. La

---

<sup>79</sup> Gargarella, Roberto. “Representación plena...”, Ob. cit. p. 325

<sup>80</sup> Ibid. p. 329

<sup>81</sup> Ibidem.

<sup>82</sup> Es aquí donde tiene sentido notar que la democracia deliberativa es de carácter normativa y que se establece en un marco deontológico. Es decir, se deben buscar mecanismos de inclusión (como se verá más adelante) para lograr el acceso y participación de los distintos actores colectivos que se han visto desplazados en la toma habitual de decisiones por desigualdades estructurales. Esto permitirá cumplir con una cuestión básica de la democracia deliberativa: si tenemos todos los argumentos podemos deliberar mejor.

<sup>83</sup> Elster, Jon. “La deliberación y los procesos de creación constitucional”. En: Elster, Jon (comp.) “La Democracia Deliberativa”, 1º edición, Gedisa, Barcelona, 2001. p. 133.

<sup>84</sup> Mansbridge Jane et. al, “A systemic approach to deliberative democracy” En: Parkinson, John & Mansbridge Jane (Edit.). “Deliberative System: Deliberative Democracy at the Large Scale”, Cambridge, Cambridge University Press, 2012. p. 5

<sup>85</sup> Esta es la típica argumentación liberal sobre la libertad de pensamiento y discusión señalada en John Stuart Mill, en cuanto pueden existir argumentos verdaderos y censurarlos podría resultar estar sujeto a una certeza falsa, un argumento puede ser verdad pero pueden existir argumentos que le den mayor consistencia y ser más

democracia deliberativa puede modificar la transformación de las preferencias y la voluntad política debido a la falibilidad de los argumentos, que entiende los valores de la racionalidad e imparcialidad como axiomas para este modelo de democracia. Lo que se pretende en un contexto de democracia deliberativa es que las personas puedan participar señalando distintos puntos de vistas bajo un esquema plural y diverso, que permita a quienes participan puedan tener nuevas opiniones, aprender nuevas experiencias y superar prejuicios e ignorancias sobre los temas que son discutidos<sup>86</sup>. Es decir, que exista un espacio de carácter neutro (justo) que sea capaz de contener todos los argumentos para que sólo los más razonables den pie al consenso en el espacio político.

Para autores como Elster y Habermas, la deliberación debe consistir en encontrar una voluntad política que escape de la arbitrariedad o la utilización de la fuerza como motor de decisiones políticas, por ello la fuerza de la democracia deliberativa debiese ser el mejor argumento<sup>87</sup>. Sumado a lo anterior, Elster reconoce la negociación como parte de entramado político para generar la voluntad colectiva, por lo que es necesario entender que el proceso político se da tanto en un plano de las negociaciones como en el de las argumentaciones<sup>88</sup>. Así, la imparcialidad se da debido a la motivación de las partes de una institución democrática deliberativa a lograr consensos. Habermas así lo señala:

“Mientras que las partes pueden dar su asentamiento por razones completamente distintas a un compromiso resultante de una negociación, el acuerdo alcanzado argumentativamente ha de basarse en argumentos idénticos que hayan podido convencer de la misma manera a todas las partes. La fuerza de alcanzar consenso que tienen tales argumentos se refleja en la idea de imparcialidad, que es la que dirige los discursos prácticos”<sup>89</sup>.

El objetivo de Elster es poder reconstruir racionalmente los patrones de argumentación para demostrar que las resoluciones del legislador vienen dadas racionalmente por una cooperación entre entendimiento y el ejercicio de influencias de los agentes que buscar

---

verdaderas, y finalmente podrían existir argumentos que se fortalezcan al ser opuestos con otros argumentos. Véase Mill, John Stuart. Ob. Cit. pp. 38-95

<sup>86</sup> Young, Iris. “Inclusion...”. Ob. Cit. p. 26

<sup>87</sup> Elster, Jon. Ob. Cit. p. 137

<sup>88</sup> Elster, Jon. “Arguing and Bargaining in two constituent Assemblies”, *Journal of Constitutional Law*, Vol 2:2, Mar. 2000, p. 347.

<sup>89</sup> Habermas, Ob. Cit. p. 418



asegurar su propio éxito<sup>90</sup>. Por consiguiente, Elster y Habermas estarían de acuerdo que en la medida que los agentes comunicativos establezcan procedimientos racionales de deliberación para que filtre los argumentos darían pie para legitimidad a las decisiones políticas. En este plano Elster y Habermas articulan el modelo de deliberación tanto en lo institucional (regidos por el derecho) y no-institucionales, en el plano de la esfera pública en general.

Sumado a lo anterior, y en contradicción a lo señalado por Gargarella, Elster entiende que no es necesario observar quiénes son los participantes si es que se está plenamente representado cada uno de los argumentos y las decisiones se tomen sobre la base de argumentos racionales<sup>91</sup>. La importancia de la participación y la vinculatoriedad de quiénes participan estarían dadas por la representación de intereses y no de los sujetos colectivos mismos. Del mismo modo, para buscar las condiciones deliberativas ideales, Elster estaría en desacuerdo en desarrollar decisiones deliberativas en espacios de asambleas grandes debido a que no es posible desarrollar argumentos de modo coherente y sistemáticos; sumado a lo anterior la publicidad alejaría de esta forma el argumento racional más fuerte favoreciendo actuaciones *pour la galerie*, por lo que limitaría el principio de la publicidad en asambleas deliberativas. Además, el mismo autor favorece el secreto en ciertas ocasiones para evitar que la publicidad coaccione a los integrantes de decisiones deliberativas a modificar argumentos según posturas anteriormente puestas en escena<sup>92</sup>. Así, Elster deposita en los valores de la racionalidad y el mejor argumento su confianza con la democracia deliberativa.

Lo anterior implica una clasificación fundamental para el trabajo presentado. Elster plantea una democracia deliberativa que prescinde de los valores aquí presentados (publicidad e inclusión) para satisfacer la racionalidad, imparcialidad y los mejores argumentos. Por lo que Elster estaría de acuerdo con un modelo de democracia en espacios reducidos, lo que se caracteriza una democracia deliberativa elitista. En contraposición, y como se verá más adelante, tenemos una democracia deliberativa republicana, que adopta un modelo público

---

<sup>90</sup> Ibid. 419

<sup>91</sup> Elster, Jon. “La democracia deliberativa. Introducción”, Ob. cit. p. 28

<sup>92</sup> Elster, Jon. “La deliberación y los procesos...”, Ob. cit. p. 153

que permite abrir nuevos espacios de participación, de modo complementario, para otorgar transparencia, rendición de cuenta y responsabilidad a las decisiones políticas<sup>93</sup>.

#### 1.4.2.6. Publicidad

Por último, para que se pueda dar las condiciones materiales necesarias para la deliberación, Iris Young entiende un último principio que consta de las interacciones entre los participantes sea a través de mecanismos procedimentales públicos y comunes donde la gente puedan responsabilizarse mutuamente en caso de no respetar las normas preestablecidas<sup>94</sup>. A diferencia de lo planteado anteriormente por Elster, la publicidad aquí funciona en un doble sentido: (a) no es posible argumentar y deliberar sin un marco de sinceridad y transparencia por lo que la publicidad como valor es clave para conseguirlo; y (b) al tomarse decisiones políticas que vinculen a todos los partícipes funciona como una garantía democrática vinculada al ejercicio de la correcta representación y/o participación<sup>95</sup>.

#### 1.4.3. Clasificación

Dadas las características señaladas hasta aquí, es menester realizar una clasificación a la proyección de democracia deliberativa. La primera de ellas será la democracia deliberativa elitista (Elster) en cuanto privilegia el valor de los mejores argumentos para otorgarle legitimidad a las decisiones políticas. La segunda será una democracia deliberativa republicana (Martí) en cuanto incorpora mecanismos de participación complementarios a los procesos políticos institucionales.

##### 1.4.3.1. Democracia deliberativa elitista

Esta forma de concebir la democracia deliberativa exige los valores de inclusión, igualdad y publicidad para hacer frente al valor más importante que es lograr el mejor argumento posible. Es por ello, que esta forma de concebir la democracia deliberativa se acerca más a una democracia representativa en cuanto, para defender tales valores, prefiere actuar en algunas ocasiones en secreto, reducir los espacios de deliberación o no estar sometidos a

---

<sup>93</sup> Dicha clasificación es de Martí, José Luis. Ob. Cit. pp. 217-227 y 239-243.

<sup>94</sup> Young, Iris. "Inclusion...". Ob. cit. pp. 25

<sup>95</sup> Martí, José Luis. Ob. cit. p. 93

instrucciones con sus representados (y así preservar su independencia)<sup>96</sup>. Es decir se prefiere un contexto político cercano a la representación clásica y liberal presentada en el acápite de “democracia representativa”.

#### 1.4.3.2. Democracia deliberativa republicana

Esta otra clasificación engloba todos los valores expuestos hasta aquí y será la que caracterizara la idea de democracia deliberativa expuesta en el presente trabajo. Aquí la democracia deliberativa está dada no sólo por mecanismos institucionalizados de participación deliberativa de la ciudadanía, sino además “deliberación informal y no institucionalizada que tiene lugar en la esfera pública de una forma difusa pero constante”<sup>97</sup>. Sumado a lo anterior, se entiende aquí los mecanismos de participación como complementarios a un sistema representativo que, sin perjuicio, “deben someterse a las instrucciones y juicios de sus representados, y les deben rendir cuenta y responsabilidad por sus acción representativa”<sup>98</sup>. De este modo, si bien es cierto que la deliberación en sí misma es fundamental para el desarrollo de una democracia sana, ella debe ponderarse con todos los valores hasta aquí expuestos, por lo que no es posible –en pos del mejor argumento racional- prescindir de la participación activa de la ciudadanía debido a que de lo contrario, se volvería a una idea de democracia representativa tal como es la caracterización elitista señalada en el número anterior.

A la luz de lo anterior es posible identificar que la democracia deliberativa viene dada por una tradición racional que busca los mejores argumentos para la voluntad política. Mediante acuerdos y consensos es posible la representación de todas las ópticas dentro de una sociedad, de modo que exista un plano de discusión imparcial y justa (*representación plena*). Es por ello que se hace sumamente necesario que valores como la inclusividad, pluralidad de actores políticos e igualdad política se den en la esfera pública, de lo contrario, las elites o poderes fácticos podrían aprehender estos espacios de decisión pública en nombre de la igualdad. Por otro lado, en esta clase de democracia deliberativa subyace la tradición liberal de otorgar racionalidad y razonabilidad a los argumentos, entendiendo sólo los mejores como parte de la legitimidad política. Sin embargo, aquella no

---

<sup>96</sup> Ibid. p. 239

<sup>97</sup> Ibid. p. 242

<sup>98</sup> Ibidem.

puede descuidar otros valores, tanto o más importantes que esta última, debido a la amenaza de una crisis de legitimidad que se presenta, por ejemplo, en la democracia representativa.

Por último, la democracia deliberativa planteada aquí, reivindica la publicidad de los actos deliberativos debido a que es fundamental otorgar capacidad de responsabilidad a los actores políticos participantes, a pesar de las resistencias que Elster (y un sector más liberal y elitista) señala al respecto.

Por consiguiente, se pueden reconocer características propias de la democracia deliberativa, estas son:

- Pluralidad de sujetos políticos colectivos
- Inclusión
- Igualdad política
- Imparcialidad en contextos de deliberación
- Racionalidad y mejores argumentos como base del sistema democrático deliberativo
- Publicidad

Estos valores entrarán en conflicto entre ellas. Así la democracia deliberativa, lejos de ser perfecta, contiene una serie de amenazas y desafíos que son necesarios estudiar en los próximos apartados. Sumado a lo anterior, se observa que dentro de los mismos postulados de democracia deliberativa existen variadas voces, por lo que no es uniforme ni sistemático su planteamiento: la ponderación de estos valores será clave para determinar qué clase de democracia deliberativa se pretende defender.

## 2. Desafíos y problemáticas de las democracias

En la sección anterior se realizó una descripción en qué consisten las democracias representativa, participativa, radical y deliberativa; su objeto era poder desentrañar las ventajas y desventajas de cada una de ellas y entender qué clase de democracia se acopla de mejor forma a un modelo participación ciudadana, particularmente a cómo es posible entender una participación en procesos constituyentes. Teniendo claro la diferencia entre

cada una de ellas, en la presente sección se pretenderá abordar algunos desafíos y problemáticas que dan lugar en las democracias analizadas.

La primera de las objeciones que aparecieron en la sección anterior fue acerca de la democracia representativa y la crisis de legitimidad que debe soportar. La desafección de la ciudadanía con partidos políticos y el *establishment* ha generado múltiples crisis dentro de los sistemas democráticos modernos; se ha señalado que en los aparatos estatales se reproducen desigualdades estructurales de la sociedad, sometiendo a ciertos grupos en pos de la elite. La hegemonía y la dominación se concretan en ciertas esferas de poder que se materializan en los espacios de la democracia representativa (participativa y deliberativa) debido a la incapacidad teórica que éstas tienen para visibilizar tales problemas. Si bien es cierto que autores como Gargarella o Iris Young impulsan mecanismos democráticos capaces de aprehender estas ideas, urge expresar brevemente un modelo democrático capaz de hacer visible este panorama para enfrentar la desafección política. De este modo, se verá cómo es que la hegemonía y dominación se desenvuelven en las democracias y cómo estas ideas pueden ayudar a entregar nuevos insumos a los espacios de participación que se pretende construir.

Otra de las dificultades que se esbozaron en la sección anterior fue la dicotomía entre la representación y participación. En la sección de democracia deliberativa una de las cuestiones fundamentales es que la decisión tomada en espacios deliberativos debe ser tomada por quienes se verán directamente afectados por ella, sin embargo, ¿Qué implica esto? ¿Esto quiere decir que debemos optar por una democracia directa? ¿Es posible conjugar la representación y la participación de democracias deliberativas? ¿Quiénes son exactamente los “afectados” por las decisiones tomadas? La idea de esta sección es responder a estas preguntas.

En la sección sobre democracia deliberativa también se indicó que el proceso de discusión y toma de decisión debía ser tomado en un contexto neutro y justo. Para muchos autores y autoras, la idea de esfera pública, espacio donde se desenvuelve la democracia deliberativa (institucional y no institucionalmente), denota o materializa injusticias que se existen dentro de la sociedad y que es necesario erradicar antes de poder llamar *justo* los procesos de discusión y decisión. Es por ello que se analizará en qué contextos deberá estar sumidas las

democracias, para evitar contextos que promuevan las desigualdades estructurales de la sociedad y lograr una verdadera participación igualitaria en un contexto deliberativo.

### 2.1. Hegemonías y subordinación: buscando la igualdad en los procesos democráticos

Uno de los problemas que se esbozaron dentro de la teoría de la democracia representativa fue que, de la mano de la tradición liberal, esta era ciega a las desigualdades estructurales que se dan dentro de los espacios de toma de decisiones. Bajo la leyenda liberal clásica “igualdad en derechos” se esconden una serie de desigualdades de las que es necesario hacerse cargo. Esto significa que en la medida que los representantes y políticos –debido a que la crítica puede extenderse más allá de la democracia representativa- no incluyan dentro de sus decisiones reparaciones de las desigualdades estructurales de la sociedad, estas se replicarán dentro de sistema político institucional. Para Young, “la inequidad social y económica estructural generalmente opera como exclusión y marginalización de voces e influencias de ciertos grupos mientras que magnifica la influencia de otras”<sup>99</sup>; esto implicaría perpetuar las condiciones institucionales de ciertos grupos que apoyan la dominación e inhiben la autodeterminación de ciertos grupos políticos colectivos, impidiendo un ecosistema político justo e imparcial.

De este modo, si las desigualdades estructurales ayudan a mantener el *statu quo* dentro de las instituciones políticas, debemos situar a la democracia en un contexto *libre de dominaciones*. Cuando se observa que grupos indígenas, minorías étnicas, afrodescendientes o, incluso, mujeres no lograr escaños políticos o no son considerados en las discusiones de la esfera pública se hace patente lo planteado. El contexto descrito es lo que hemos denominado en el acápite de democracia radical como *hegemonía*. Como vimos, la hegemonía puede entenderse como un conjunto de relaciones de dominación y subalternidad económica, simbólica, crática y epistémica de distintos grupos sociales y de ella se desprende la idea que ciertos grupos –por su posición de privilegio- adquieren “validez social a sus saberes y creencias, y le permite lograr la obediencia de otros situados en posiciones de inferioridad respecto a él”<sup>100</sup>. Por otro lado la categoría de dominación, puede ser entendida como una “denominación general de la jerarquía social que reconduce

---

<sup>99</sup> Young, Iris. “Inclusion...”. Ob. Cit. p. 34

<sup>100</sup> Muñoz León, Fernando. Ob. Cit. p. 28

todas las formas de abuso al plano crático, al plano político *lato sensu*”<sup>101</sup>. Esto permitiría que ciertos sectores mantengan cuotas de poder en espacios institucionales, validando sus concepciones del bien y sus creencias económicas, culturales y sociales.

Lo anterior implicaría entonces una desigual distribución entre los sujetos sociales de la legitimidad para construir república y deliberar o formar espacios de decisión colectiva. Se pierde, con la hegemonía y relaciones de subordinación de ciertos sectores de la sociedad, el valor de la inclusión e igualdad que inspira la misma democracia representativa, participativa y deliberativa.

De este modo, debemos resaltar que en la medida que no sea capaz una democracia de entender los vectores de poder que confluyen en los espacios sociales será imposible llevar adelante un proyecto verdaderamente democrático. Deben las democracias ser conscientes y responsables sobre las desigualdades estructurales que existen en sus sociedades para evitar una desafección política que es transversal a todas las democracias representativas. Al monopolizarse el poder político en manos de partidos políticos, la elite cultural y económica se pierden con ello los valores que inspiran las democracias, afectando a todo el sistema. Junto con ello, se traducen y perpetúan las condiciones de dominación de ciertos grupos en las democracias, impidiendo el desarrollo correcto y justo de otros sujetos políticos colectivos.

Para superar estas barreras, se ha propuesto -desde Gargarella hasta Nancy Fraser- la idea de entender la democracia como *espacios de construcción colectivos*. Es decir, la democracia aquí planteada comprende la fisonomía de los sujetos colectivos que confluyen en la sociedad<sup>102</sup> y que éstos son capaces de articularse para enfrentar procesos de participación deliberativos (entre otros). La visión aquí entregada dota al sujeto político no sólo en una forma individual sino también colectiva, entendiendo grupos de distinta orden que son capaces de articularse en pos de una consecución política. Fraser señala que la participación no sólo es exponer posiciones en un ambiente neutral con respeto a formas de expresión, sino también “significa estar disponible a hablar en ‘una voz propia’, o que significa simultáneamente construir y expresar una identidad cultural propia a través de su

---

<sup>101</sup> Ibid. pp. 31-32

<sup>102</sup> Habermas, Jürgen. Ob. cit. p. 420.

propio idioma y estilo”<sup>103</sup>. De este modo, una visión colectiva de participar en el plano democrático significa impregnar su propia cosmovisión al plano democrático, al igual que la misma interpretación de Gargarella a una concepción democrática plural que se señaló en el acápite de democracia deliberativa.

Es de este modo que la democracia radical vindica la posibilidad que sean identidades colectivas las que, en base al establecimiento de diferencias, puedan sumirse en el juego democrático<sup>104</sup>. Mouffe propone que estas identidades colectivas se sometan al juego democrático y puedan distinguirse de otros colectivos, generando una relación agonista que permita, por un lado la diferenciación con adversarios políticos pero, por el otro, la legitimidad de los oponentes<sup>105</sup>. De este modo, la democracia funcionaría correctamente entre posiciones políticas (colectivas) que estén en conflicto, dado que permitiría la integración de distintas cosmovisiones y planos sociales; Mouffe señala: “una sociedad democrática requiere de un debate sobre alternativas posibles, y debe proporcionar formas políticas de identificación colectiva en torno a posturas democráticas claramente diferenciadas”<sup>106</sup>.

Para que lo anterior suceda, los espacios de discusión y decisiones democráticas no pueden agotarse en los planos representativos ni en debates parlamentarios, se debe considerar la política extraparlamentaria y generar canales políticos entre la actividad institucional y no institucional<sup>107</sup>. Es decir que la esfera pública se entienda inclusiva y permeable a discursos políticos fuera de la estricta institucionalidad (Habermas).

A pesar de ello, destaca Fraser, que la idea de *deliberación* –en la esfera pública- ha existido una serie de exclusiones basadas en género, clase y etnias, a pesar de la ausencia de exclusiones formales, afectando a la deliberación misma<sup>108</sup>. En este plano Fraser denomina un caso de sociedades estratificadas a aquellas que “los marcos institucionales básicos generan inequidades sociales en relaciones de dominación y subordinación estructurales

---

<sup>103</sup> Fraser, Nancy. “Rethinking the public sphere: Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy”, Duke University Press, Social Text, N° 25/26, 1990. p. 69

<sup>104</sup> Mouffe, Chantal. Ob. Cit. p.22

<sup>105</sup> Ibid. p. 27

<sup>106</sup> Ibid. p. 37

<sup>107</sup> Gargarella, Roberto. “La democracia deliberativa a debate”, Ob. Cit. p. 338

<sup>108</sup> Fraser, Nancy. Ob. Cit. p. 64



(...) no siendo posible en estas sociedades una participación paritaria en el debate ni la deliberación”<sup>109</sup>.

De esta manera, para que las sociedades puedan incluir debates identitarios distintos, aprehendiendo sujetos colectivos de diversa orden y lograr una verdadera pluralidad democrática es necesario eliminar las inequidades sociales y admitir discursos subalternos (*subaltern counterpublics*) donde miembros de estos grupos puedan inventar y circular discursos contrahegemónicos (*counterdiscourses*) que permitan formular interpretaciones desde sus identidades, intereses y necesidades<sup>110</sup>. Así, Fraser argumenta que deben vindicarse una serie de grupos excluidos no sólo por las instituciones democráticas que pueden entenderse en una democracia representativa sino además en espacios comunicativos-deliberativos donde también se sitúan espacios de dominación, subalternidad y hegemonías.

En definitiva, lo que intenta demostrar Fraser es que la sociedad civil también es un espacio de hegemonías y subalternidades que deben tenerse en cuenta a la hora de generar un marco democrático. Para hacer real la inclusividad e igualdad del ideal democrático es necesario entender la pluralidad de la democracia como “pluralismo de los sujetos, cuyas formas de constitución y diversidad sólo es posible pensar si se deja atrás la categoría de ‘sujeto’ como esencia unificada y unificante”<sup>111</sup>. Esta versión de *lo político* –como identidades contrapuestas- entiende un pluralismo radical el cual comprende y reconoce las distintas identidades políticas e invita a un *proceso comunicativo de compromiso*, es decir, aquel que es consciente de las desigualdades estructurales que están envueltos los sujetos políticos colectivos y que, desde allí, se buscan posibles soluciones<sup>112</sup>. Esta figura entonces hace que sea posible incorporar no sólo a individuos con intereses y posiciones políticas diversas sino también a sujetos colectivos autoconscientes, en un ambiente de ‘pluralismo democrático’ real, capaces de articular sus propias vindicaciones políticas y haciendo explícitos las desigualdades fácticas que se proyectan en la *esfera pública*.

---

<sup>109</sup> Ibid. p. 66

<sup>110</sup> Ibid. p. 67

<sup>111</sup> Laclau & Mouffe, Ob. Cit. p. 227.

<sup>112</sup> Young, Iris. Ob. Cit. p. 50

Para impulsar una democracia con plena igualdad de sujetos políticos colectivos, donde puedan desenvolverse distintas identidades sin verse sometidas a hegemonías culturales, en primer lugar es necesario que exista el reconocimiento de la institucionalidad de grupos desaventajados al proceso político y, en segundo término, una representación institucionalizada<sup>113</sup>. Sumado a lo anterior, Muñoz León –siguiendo a Fraser- propone un derecho a la participación plena basado en una paridad de participación: arreglos sociales que permitan a todos participar como pares en la vida social, por lo que deben ser desmantelados los obstáculos institucionales que impiden a algunas personas participar en condiciones de paridad con otros<sup>114</sup>. Estos obstáculos son:

- Jerarquías institucionalizadas de valor cultural que deniegan a determinadas personas la posición necesaria para participar en condiciones de paridad (desigualdad de status).
- Injusticia distributiva o maldistribución: estructuras económicas que deniegan recursos necesarios para interactuar con otros como pares.
- Reglas decisorias a través de las cuales estructura el conflicto mismo, excluyendo a quienes tengan un legítimo derecho a participar<sup>115</sup>.

Sumado a ello, Young propone formas de erradicar las desigualdades estructurales en la esfera institucional como no-institucional, estas son: (a) Las acciones afirmativas (*affirmative action policies*) como modo de “compensar las arbitrariedades culturales”<sup>116</sup> y (b) el derecho de minorías a mantener su cultura y su lengua, es decir, obligaciones positivas por parte del Estado por reconocer minorías lingüísticas en sus organismos y proveer de educación bilingües en escuelas<sup>117</sup>. Lo anterior podría evitar la asimilación cultural (*cultural assimilation*) que se requiere para la participación política cuando no existen cortapisas a los discursos hegemónicos y se hacen invisibles las desigualdades estructurales que viven las sociedades modernas.

---

<sup>113</sup> Véase Young, Iris. “Polity and Group Difference: A critique of the Ideal of Universal Citizenship, Ethics, 99/2:250-74 en Kymlicka, Will. “Multicultural Citizenship”, Oxford, Oxford University Press, 2013. p. 141.

<sup>114</sup> Muñoz León, Fernando. Ob. Cit. p. 194

<sup>115</sup> Ibidem. El texto de Nancy Fraser el cual se basa Muñoz León para señalar las formas de participación plena es Fraser, Nancy, “Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Global World”, Columbia University Press, New York, 2009. p. 16

<sup>116</sup> Young, Iris. “Difference...” Ob. Cit. p. 548

<sup>117</sup> Ibid. p. 549

De este modo, se podrán despejar desigualdades estructurales que no sólo afectan al plano representativo de las democracias sino además a los planos de la sociedad civil y la esfera pública que – en términos de representar una “opinión pública” o “racionalidad de argumentación”- son espacios también hegemónicos que permiten la subordinación de ciertos grupos en planos institucionales y no-institucionales. Una verdadera democracia debiera ser capaz de atenuar e ir en contra de formas de dominación que impiden una actuación verdaderamente igualitaria, justa e imparcial en espacios políticos.

## 2.2. Participación y representación

Otras de las tensiones que se vio dentro de las modalidades de democracia, fue aquella entre los valores de la representación y participación. Como ya se señaló, la principal crítica a las democracias representativas ha sido la desafección que han tenido las cúpulas de partidos políticos y la institucionalidad democrática con los votantes y ciudadanos comunes y corrientes. Así las cosas, los planteamientos de la democracia participativa, deliberativa y radical buscan – de una u otra forma- volver al principio general de que es el pueblo quien tiene la titularidad de la soberanía a través de distintos mecanismos que acercan a los votantes con los políticos. Como se vio con Schmitt, la participación de la ciudadanía busca contrarrestar la desvinculación directa entre el pueblo y las decisiones políticas, acercándonos a una idea de democracia *identitaria*. A pesar de ello, en la democracia participativa, Schmitt admite que no es posible una democracia perfectamente identitaria por lo que es necesario que la unidad política se vea representada por representantes políticos. A fin de cuentas: ¿Cómo es que se relacionan estos dos valores en democracia? ¿Son excluyente una de la otra? ¿Qué debería esperarse en una democracia que pueda promulgar los valores destacados en el acápite de democracia deliberativa?

Para entender la tensión existente, debemos responder si es que es posible lograr una participación absoluta de los ciudadanos en las decisiones políticas de un Estado. De este modo, para Atria, la democracia como tal se daría con “asumir la perspectiva de todos”<sup>118</sup>. Es por ello que para que sea posible lo anterior – es decir, asumir la perspectiva de todos y todas- deben existir “diversas etapas de los procedimientos institucionales de modo que la cuestión deba ser discutida desde distintos puntos de vista por distintas personas o

---

<sup>118</sup> Atria, Fernando. Ob. Cit. p. 459.

grupos”<sup>119</sup>. Es decir, la institucionalidad debería ir dotada de mecanismos que permitieran permear los múltiples discursos que fluyen dentro de las sociedades y permitir tales visiones en esferas institucionales.

Sin embargo, Atria entiende la titularidad de la soberanía en el pueblo como algo apofático, es decir, como negación del pueblo<sup>120</sup>. Siguiendo a Schmitt, el pueblo no puede llegar a ser autoridad ni simple *órgano del Estado*, debido a que siempre desbordará los niveles institucionales y las reglas normativas. Atria lo explica así:

“Una práctica política democrática supone algo equivalente al principio protestante porque el pueblo siempre la excede: todas nuestras formas institucionales serán siempre deficitarias, siempre habrá una distancia entre ellas y la idea que las anima. Esto quiere decir que ellas no son perfectamente transparentes al pueblo, porque si pudieran serlo entonces ya no serían necesarias”<sup>121</sup>.

Atria sigue a Schmitt en el término de pueblo y por tanto su titularidad nunca se vería cien por ciento representada en instituciones democráticas. Es por ello que Schmitt declara que: “en la realidad de la vida política no hay un Estado que pueda renunciar a todos los elementos estructurales del principio de identidad, como no lo hay que pueda renunciar a todos los elementos de la representación”<sup>122</sup>. La identidad del pueblo siempre será deficitaria a las instituciones que intentan aprehenderlas, por lo que si bien podría existir la intención y esfuerzos para lograr una representación lo más fidedignas posibles se entenderá siempre insuficiente de cara al pueblo.

Lo anterior tiene el efecto de imposibilitar una etiqueta de democracia ciento por ciento pura (o directa). Lograr una decisión política perfectamente legítima debido a que se han incorporado todas las visiones parece una quimera. Sin perjuicio de lo anterior, no parece correcto concluir que por ello se desentienda la crítica a la democracia representativa. En efecto, que no se pueda alcanzar una democracia ciento por ciento directa no se sigue que

---

<sup>119</sup> Ibidem.

<sup>120</sup> Ibid. p. 462

<sup>121</sup> Ibid. pp. 462-463

<sup>122</sup> Schmitt, Ob. Cit. p. 206. En este sentido Schmitt cree fielmente que la participación es una forma de otorgar identidad a la unidad política, por ello señala más adelante que la “participación de todos los ciudadanos en el Estado no tiene en la Democracia el sentido de representar, sino la producción de la identidad del pueblo presente consigo mismo como unidad política”. Ibid. p. 214.

no tiene sentido avanzar hacia ella. Se deben buscar mecanismos que busquen una representación tal que permita la cristalización del pueblo en su conjunto. Tal como se ha señalado en relación a la normatividad de la democracia deliberativa.

Señalado lo anterior, para efectos de este trabajo, se entenderá que los valores de participación y representación no son dos aguas separadas de forma taxonómica, más bien la “representación y participación son dimensiones de un mismo procedimiento: la democracia”<sup>123</sup>. Es decir, se entienden ambas como dos dimensiones integrantes de un mismo proceso decisional. En sociedades altamente complejas y masivas como las actuales, sumado a lo señalado por Atria, no es posible entender la participación como la única medida para que el pueblo sea titular de la soberanía popular. La representación es necesaria debido a que “ninguna persona puede estar en todas las decisiones que se ejercen en los cuerpos institucionales (*decisión-making bodies*) y que puedan afectarla, porque son muchas y están dispersas”<sup>124</sup>. Es por ello que la supuesta tensión que existe entre participación y representación, más bien se ve como un asunto de escalas<sup>125</sup>. Para Young, la representación debe evaluarse según la relación que se pueda dar entre los votantes y los mismos representantes, siendo la conexión que suceda entre ambos la clave para entenderlo: “los representantes inevitablemente estarán separados de los votantes (*constituents*), pero deberían estar conectados en distintas formas”<sup>126</sup>. Por lo tanto, el desafío es cómo mantener aquella relación de conexión entre ambos.

Para Iris Young, basada en Hanna Pitkin, la representación debe ir dada por una autorización para actuar en nombre de un grupo determinado; sumado a lo anterior, la representación deberá ser responsable (*accountable*) con su cuerpo electoral<sup>127</sup>. Por lo que la representación se moverá entre las autorizaciones y las responsabilidades para con sus votantes. Y, para que exista una verdadera responsabilidad de parte de los representantes, debe existir tanto participación como inclusividad deliberativa<sup>128</sup>. Es decir, que existan instancias de participación para discutir las decisiones políticas que afectarán directamente a los involucrados, que se escuche a los otros representantes, que exista discusión y

---

<sup>123</sup> Parés, Marc. Ob. cit. p. 49

<sup>124</sup> Young, Iris. Ob. cit. p. 124

<sup>125</sup> Parés, Marc. Ob. cit. p. 49 y Young, Iris. Ob. cit. pp. 127-128

<sup>126</sup> Young, Iris. Ob. cit. p. 128

<sup>127</sup> Ibidem.

<sup>128</sup> Ibid. p. 131

respuesta a preguntas. Lo anterior, permitirá al cuerpo de votantes otorgar la autorización para actuar en nombre de los representantes, tomando en consideración los consensos que se hayan dado en los planos de discusión previos a la autorización. De esta forma, mediante la participación, se hará frente a “la forma vigente de legitimación y ejercicio del poder, en la que los gobernantes tienen una inmensa autonomía para la toma de decisiones”<sup>129</sup>. En la medida que exista participación en la toma de decisiones por parte el *establishment* político, podrá existir un mayor empoderamiento de la ciudadanía y un control a los representantes.

En definitiva, debe reconocerse que ningún grupo de ciudadanos actuando al nombre de otros podrá (auto)dotarse de características fidedignas con respecto al grupo de votantes, existiendo siempre un indudable espacio vacío entre votantes y representantes para lograr una perfecta democracia; es por ello que, en la medida que exista participación a las tomas de decisiones dentro del espectro político, existirá el axioma identitario que realza Schmitt. Es decir, hay que entender que la forma de tomar decisiones políticas no se agota en un solo mecanismo de representación<sup>130</sup>, sino que debe justificarse a sí mismo a través de la participación de los afectados por las decisiones que se toman. Esto no sólo mejoraría la identidad democrática sino además otorgará transparencia en las decisiones y el control de la gestión pública.

La participación entonces se erige como una forma de corregir los déficits que la democracia representativa (y liberal) no ha sido capaz de solucionar. La representación como tal debe dejar de ser visto como un “cliente consumidor de servicios públicos sino como un agente activo sobre el rumbo de las instituciones estatales”<sup>131</sup> y pasar a ser un sistema en donde pueda otorgarse a los participantes roles directos en la toma de decisiones, asumiendo el representante un mandato imperativo y con una autonomía limitada en la toma de sus decisiones. En definitiva, la participación y la representación deben verse como parte de un mismo proceso, en la cual, si combinamos ambos valores, obtendremos procesos políticos identitarios, responsables con sus electores y transparentes a la comunidad política.

---

<sup>129</sup> Parés, Marc. Ob. cit. p. 88

<sup>130</sup> Bohman, James. “Representation in the deliberation system”, En: *Deliberative System: Deliberative Democracy at the Large Scale*” (Edit. John Parkinson & Jane Mansbridge), Cambridge, Cambridge University Press, 2012. p. 80.

<sup>131</sup> Parés, Marc. Ob. cit. p. 94

### 3. Democracia deliberativa como opción

Como se ha visto a lo largo del presente capítulo, se realizó un recorrido con los principales postulados de democracias. El principal motivo fue determinar qué clase de democracia se acomoda mejor a una participación en reemplazos constitucionales y, a partir de allí, qué valores democráticos marcarán las directrices del análisis crítico del proceso de participación constituyente chileno. De este modo, observamos que existe una infinidad de literatura en torno a la voz 'democracia' y los resultados a la hora de hacer política variarán según las alternativas expuestas.

En primer lugar, la democracia representativa tiene un sesgo más bien elitista debido a la desconexión que su arquitectura institucional genera para con sus ciudadanos y ciudadanas; si tomamos en serio el principio de la voluntad soberana recae sobre el pueblo, deben existir insumos institucionales para asegurar una afección y conexión entre la ciudadanía con los representantes institucionales. De lo contrario, nos vemos envuelto en un sistema democrático que responde más a elites políticas y sus propios intereses que a la ciudadanía en general.

Por otro lado, se analizaron los planteamientos de Schmitt en cuanto a la democracia identitaria. Schmitt crítica la postura liberal de las democracias representativas, señalando que en la medida que nos acerquemos a la identidad del cuerpo político existirá una mayor afección y cristalización del principio de soberanía popular. De esta manera, instrumentos como la iniciativa popular de ley, consultas populares, espacios ciudadanos en el parlamento podrán materializar esta identidad en la institucionalidad y acercar la política a la voluntad popular.

En tercera instancia, se analizaron los postulados de la democracia radical. Aquella plantea que no es posible realizar un acuerdo universal entre todos los sujetos colectivos que existen dentro de una sociedad, alejándose a postulados liberales que así lo creen. Bajo la misma línea y –a diferencia de una democracia representativa y participativa- se hace visible las desigualdades estructurales que existen entre sujetos colectivos. Es por ello que la democracia radical se basa en una política contrahegemonica, es decir, aquella que instaure una nueva ordenación de las fuerzas políticas dentro de las sociedades, que si bien

existe legitimidad en las posiciones políticas de *ellos* (en contraposición a *nosotros*, basada en la distinción amigo/enemigo de Schmitt), no podrá existir un consenso permanente.

Finalmente, se analizó la democracia deliberativa. Unas de sus principales características presentadas, es que recoge parcialmente la crítica a la democracia representativa de Schmitt, Mouffe y Laclau en cuanto a que la democracia deliberativa es consciente de las desigualdades estructurales pero entiende, al mismo tiempo, los consensos como el centro de lo político. De esta manera, se cristalizaron en seis características fundamentales la democracia deliberativa, estas son: pluralidad de sujetos políticos colectivos, inclusión, igualdad política, imparcialidad en contextos deliberativos, racionalidad y mejores argumentos y publicidad. Tales valores se conjugan entre sí de distinta manera, y la ponderación de ellas determinará qué clase de democracia deliberativa se pretende vindicar: ya sea una más elitista o bien una más inclusiva y plural.

Así las cosas, con lo descrito anteriormente podemos realizar el marco teórico que aprehenderá la participación en procesos constituyentes y dará las directrices axiológicas para analizar el proceso de participación constituyente chileno. De esta manera, la democracia deliberativa (republicana) pareciera ser el modelo que más se ajusta a los desafíos que las democracias tienen y que fueron presentados más arriba. La participación - como axioma- debe primar a la hora de elaborar nuevas cartas constitucionales porque entrega los elementos de identidad que están ausentes en la democracia representativa. Sumado a lo anterior, la participación en procesos constituyentes podría dar también elementos de transparencia para seguir su desarrollo y responsabilidad (*accountability*) a los redactores finales. Si se tiene claro los resultados de la participación de la ciudadanía, se puede exigir que éstos se vean reflejados en los textos constitucionales.

Así la democracia deliberativa puede compatibilizar teóricamente la representación y la participación. En la medida que la utilización de los mecanismos de representantes se utilice complementariamente con los mecanismos de participación se podrá canalizar la voz de la ciudadanía en la toma de decisiones y responsabilizarlo por su acción representativa. Para Martí, la representación es considerada un *second best* respecto a la participación directa e informada de los ciudadanos, y que debido al gran número de habitantes de las



sociedades complejas es necesario mecanismos deliberativos que compatibilicen participación, deliberación y representación<sup>132</sup>.

Del mismo modo, la democracia deliberativa planteada aquí, se hace cargo de las desigualdades estructurales que se observan en las sociedades siendo, en primer lugar, conscientes de éstas y, en segundo término, optar por mecanismos de participación y representación que se hagan cargo de este asunto. Lo anterior permite que exista una pluralidad de actores políticos involucrados en las decisiones y tomándose sus distintos puntos de vista. Esto implicará –además– elementos de imparcialidad a la discusión: sólo es posible una discusión imparcial si es que existen todas las visiones políticas puestas en el escenario.

Otro de los puntos que se hace cargo la democracia deliberativa es sobre los discursos hegemónicos señalados en el acápite 2.1. La democracia deliberativa es capaz de permear, mediante mecanismos institucionales y no institucionales, discursos contrahegemónicos que transformen los vectores de fuerzas políticas que imperan en un contexto determinado. De esta manera, es posible contrarrestar la supuesta *neutralidad* que la esfera pública produce. A través de incluir perspectivas que la institucionalidad ha sistemáticamente dejado de lado es posible cumplir con una inclusividad real de la democracia, tal como promueve la democracia deliberativa.

Por otra parte, se descarta como elemento teórico a la democracia radical. A pesar de existir muchísimas convergencias teóricas con la propuesta de democracia deliberativa presentada aquí, en este trabajo se plantea que los mecanismos de participación en procesos constituyentes puedan discutirse problemas y lograr soluciones de forma pacífica, en donde la implementación de tales soluciones provenga de todos los intervinientes. De esta forma, y tal como señala Young, “la organización y la movilización política dentro del derecho e instituciones democráticas formales es usualmente la única opción realista para oprimidos,

---

<sup>132</sup> Martí, José Luis. Ob. Cit. p. 242. Cfr. Soto Barrientos, Francisco. “El desafío de la participación”, Ob. cit. p. 63; Cfr. Welp, Yanina. “Todo lo que debes saber para la democracia del siglo XXI”, Buenos Aires, Paidós, Libro Digital, EPUB. p. 16

grupos desventajados y aliados de ellos en mejorar las relaciones sociales y sus instituciones”<sup>133</sup>.

Por el contrario, la democracia radical estudiada en el presente trabajo no presenta mecanismos teóricos que permitan consensos específicos, sino más bien se entiende a sí misma como la “lucha por una máxima autonomización de esferas”<sup>134</sup>, lo que impide llegar a consensos. El modelo agonista que se presenta en la democracia radical “reconoce el carácter contingente de las articulaciones político económicas hegemónicas que determinan la configuración específica de una sociedad en un momento dado”<sup>135</sup>, por lo que la forma de interponer consensos, será finalmente “el resultado de una articulación hegemónica”<sup>136</sup>. Esto implicaría ordenaciones políticas con sujetos colectivos subordinados o sometidos por otros sujetos colectivos políticos. Para ser más precisos, la propuesta de una democracia radical cae en la falacia que si *lo político* es finalmente una forma de ordenación de fuerzas hegemónicas y contrahegemónicas, entonces nada impediría mantener –en la teoría- el *statu quo* reinante en un contexto como el chileno o bien promover ordenaciones contrahegemónicas que desplacen a grupos desventajados de posiciones de justicia y/o poder.

Si bien es cierto el presente trabajo es conteste a la dimensión agonista del planteamiento de Mouffe, por lo que las “personas de diferentes posiciones sociales o intereses deben luchar por alzar propuestas porque si no otros amenazarán con otros intereses, haciéndolos ver sus temas como menos importantes”<sup>137</sup>, lo que Iris Young denomina “proceso de lucha” (*process of struggle*); la diferencia determinante entre la democracia deliberativa y radical es que en la deliberativa –propuesta Young y el presente trabajo- es que precisamente esta lucha “sea un proceso comunicativo de compromisos entre ciudadanos”<sup>138</sup>. Se busca llegar a un consenso de tal forma de exponer argumentos y escuchar contraargumentos, existiendo esferas de consenso y disenso. De modo contrario, perfectamente la instalación de una hegemonía –bajo el amparo de la dimensión antagonista de Mouffe- podría conllevar el

---

<sup>133</sup> Young, Iris. Ob. cit. p. 35.

<sup>134</sup> Laclau & Mouffe. Ob, cit. p. 211.

<sup>135</sup> Mouffe, Chantal. Ob. cit. p. 39

<sup>136</sup> Laclau & Mouffe, Ob. cit. p. 18.

<sup>137</sup> Young, Iris. Ob. Cit. p. 50

<sup>138</sup> Ibidem.

menoscabo de minorías, grupos desventajados en pos de los dominadores de un momento determinado.

Bajo esta óptica es que debe entenderse la motivación por generar marcos jurídicos y teóricos por el cual tenga sentido la participación en procesos constituyentes. Si las constituciones políticas son los principios rectores de un Estado democrático de derecho, no pueden entenderse bajo una lógica normativa de vencidos-vencedores debido a que precisamente esta lógica permite la construcción de arquitecturas jurídicas estructuralmente desiguales. Deben existir mecanismos que sean conscientes de estas y que, al mismo tiempo, tengan espacios de legitimidad para llevar adelante discursos vindicatorios bajo perspectivas colectivas y políticas. De esta forma pareciera ser la democracia deliberativa la forma más cercana de lograrlo.

### 3.1. Problemas de la democracia deliberativa

A pesar de ser la democracia deliberativa el modelo que circunscribirá la participación en procesos constituyentes en el presente trabajo, se pretende hacer hincapié que aquí no se da por descartado los vicios y desafíos que la democracia deliberativa tiene. Como ya se señaló, las desigualdades estructurales y los problemas de demarcación entre participación y representación parecen ser transversales a las concepciones de democracia por tanto también aquejan a la democracia deliberativa. Por otro, lado la democracia deliberativa sufre por otros defectos que se expondrán brevemente para dar posibles soluciones de cara a los procesos de participación constituyente chileno.

En primer lugar, está el problema de privilegiar el argumento. Al ser la democracia deliberativa un espacio de consensos y disensos mediante la elaboración de argumentos, es posible que los contextos de dominación eclosionen en el espacio institucional y se privilegien las personas más adineradas y educadas de la población, en desmedro de las personas más pobres y menos educadas. La valoración por la inclusión en la democracia deliberativa tiene que ver también con aceptar que existen mecanismos de acción política (deliberativa) que escapan de ciertas premisas y marcos normativos de discusión que entendemos como estrictamente racionales.

Tal como se observó con Nancy Fraser y Fernando Muñoz, la supuesta neutralidad de la esfera pública viene dada por ciertos contextos, interpretaciones de mundo y proyectos de vida particulares que son más valiosos que otros, debido a los valores que predominan en instituciones democráticas desiguales. Es por ello, que la democracia deliberativa debiese ser capaz de reconocer tal e impedir que alguien “sea excluido o marginalizado en situaciones de discusión política porque falla en expresarse de acuerdo a normas de cultura específica como tono, gramática o dicción”<sup>139</sup>. Del mismo modo, frente a argumentos que puedan ser apasionados. Para Young, el contexto que debiese primar en un contexto deliberativo sería una “democracia comunicativa” debido a que ella puede englobar “contexto más abiertos de comunicación política”<sup>140</sup>.

Es por ello, que se debe entender la argumentación como el núcleo que dotará de legitimidad a los consensos que se dispongan en instituciones democráticas. Esto porque entendemos que el *consenso* desempeña en todas las lenguas y en toda comunidad de lenguaje el mismo papel gramatical<sup>141</sup>. Si los argumentos finalmente se tomarán en cuenta para dotar de legitimidad al aparato democrático, debiese ser necesario obtener mecanismos de sistematización sobre qué argumentos fueron los encargados de dotar de sustancia a las decisiones democráticas tomadas<sup>142</sup>. De esta manera, se reviste de contenido la decisión y es posible integrar a las comunidades de un espectro político y al mismo tiempo de responsabilizar a quiénes son los encargados de ejecutar tales decisiones.

Otro de los problemas que conlleva la democracia deliberativa y que está íntimamente ligada con la tensión entre representación y participación, es cómo adoptar mecanismos

---

<sup>139</sup> Young, Iris. Ob. Cit. p. 39

<sup>140</sup> Ibid. p. 40

<sup>141</sup> Habermas, Jürgen. Ob. Cit. p. 389. En este sentido, Habermas señala que es la verdad, la racionalidad, la fundamentación y el consenso que están en todas las lenguas y sirven como elementos universales para la elaboración de una teoría democrática. Sin embargo, aquí realizo una vindicación sólo con el consenso a partir de la argumentación debido a que los conceptos de verdad y sobre todo “racionalidad” devienen según contextos y modos de vida que escapan a un concepto universal como pretende Habermas. Tal como señala Iris Young “los grupos oprimidos encuentran en la racionalidad, inteligencia, buen hablar, adecuado comportamiento y las apreciaciones un reflejo de la experiencia y forma de vida de la clase media blanca masculina” En: Young, Iris. “Difference...” Ob. Cit. p. 538. Me parece que si es que se acepta la premisa de Habermas se estaría cayendo en una petrificación de la esfera pública debido a la imposibilidad de que se empoderen y apropien de discursos políticos los grupos desventajados. En cambio el consenso, como fin en sí mismo, otorga mayor flexibilidad para incorporar a otros sujetos colectivos políticos, excluidos del aparato institucional.

<sup>142</sup> En este sentido se erige el proyecto FONDECYT N° 1170362 “Hacia una teoría de la receptividad deliberativa en procesos constituyentes. Los diálogos ciudadanos en perspectiva comparada”.

deliberativos en sociedades de masas donde confluyen una serie de grupos políticos con visiones distintas, que provienen de distinta etnia y conciben el mundo de distinta forma (por lenguaje, religión u otro)<sup>143</sup>. Existen aquí dos problemas: uno de escalas en cuanto a cómo abordar una institucionalidad que pueda aprehender relaciones de ciudadanía entre personas que están situados a miles de kilómetros de distancia y cómo relacionar cívicamente a millones de personas; y por el otro, cómo generar participación en temas con una sociedad extremadamente dividida por ideologías, etnias, religiones u otros factores que impidan que no se escuchen entre sí y sólo converjan en sus propias posiciones<sup>144</sup>.

#### 4. Conclusión.

El primer punto a destacar en el presente capítulo es que la literatura especializada no muestra estancos separados de las distintas democracias expuestas. Más bien, las teorías democráticas presentadas, se entrelazan entre sí compartiendo principios comunes con distintas intensidades. De esta forma, la presentación de las democracias sirve para entender que las teorías expuestas conversan entre sí, dados sus principios, y que cada una de ellas puede contener elementos comunes con otros modelos de democracia expuestos. Por lo que las democracias presentadas aquí se ven más como una gama de definiciones más que compartimientos cerrados unas con otras.

Sumado a lo anterior, se destacó a la democracia deliberativa por sobre las demás como el modelo que mejor puede resolver problemas de legitimidad y conexión con la ciudadanía. Esto debido a que permite lograr consensos mediante el diálogo, vindicar a grupos desventajados dentro de los discursos políticos, situar la participación y representación como valores que conversan entre sí de manera simbiótica y realzar valores como la pluralidad, inclusión e igualdad política.

No obstante, los valores expuestos en la democracia deliberativa entran en tensión unos con otros; por lo que la ponderación y predominancia de tales valores dará como resultado qué clase de democracia deliberativa se tendrá: una republicana o liberal. También su ponderación determinará qué mecanismos de participación son necesarios para la implementación de experiencias deliberativas.

---

<sup>143</sup> Young, Iris. Ob. Cit. p. 45

<sup>144</sup> Mansbridge Jane Et. Al. Ob. Cit. p. 24

Cabe destacar también otra de las tensiones exhibidas en el presente trabajo: la tensión entre participación y representación. La propuesta del presente capítulo es que esta tensión es sólo aparente debido a que la democracia deliberativa expuesta entiende estos dos valores como dos caras de la misma moneda. Para lograr una democracia deliberativa republicana en sociedades altamente complejas y numerosas, la representación plena (Gargarella) requiere de una participación de todos los actores políticos involucrados, incluyendo aquellos que se han visto desplazados de la discusión política institucional debido a su condición de grupos desventajados. De esta manera, la representación se da con una carga de responsabilidad política frente a quienes participaron en tomas de decisiones, materializándose una cierta vinculatoriedad (Gargarella) a los representantes por las decisiones que se toman en esferas de participación. Sumado a ello, sólo con la participación de todos los miembros de la comunidad política es posible una verdadera racionalidad de los argumentos debido a que están todas las posiciones deliberándose en un plano de igualdad.

Dicho lo anterior, la propuesta aquí presente sobre democracia deliberativa republicana da cuenta de un énfasis en los valores de la inclusión, pluralismo e igualdad política por sobre la racionalidad, mejores argumentos y la imparcialidad. Ello debido a que sólo con una verdadera pluralidad, inclusión e igualdad será posible la racionalidad e imparcialidad de los argumentos y la deliberación (y no al revés). De lo contrario, es decir con una democracia deliberativa liberal centrada en los argumentos y la imparcialidad, se estaría construyendo un espacio que permita asimilaciones culturales que invisibilizan las desigualdades estructurales impidiendo discursos contra-hegemónicos de sujetos colectivos desventajados que viven en sociedades altamente complejas como la nuestra.

## **Capítulo II: Hacia una participación deliberativa en procesos constituyentes.**

### 1. Introducción

En el capítulo anterior se realizó un marco teórico señalando que una democracia deliberativa debiese tener como centro la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones políticas. La participación, entendida en un contexto de democracia deliberativa, permite entregar elementos *identitarios* al principio de soberanía popular acercando la ciudadanía a las instituciones políticas. Por otro lado, la participación entendida en un contexto deliberativo, permite la *vinculatoriedad* de las decisiones tomadas en las esferas representativas generando una responsabilidad y rendición de cuenta (*accountability*) a los representantes que toman las decisiones en marcos políticos-institucionales. De este modo, los representantes del cuerpo político participativo dejarían de tener una autonomía total sobre sus electores manteniéndose un contacto directo entre representantes y representados. Sumado a lo anterior, “los derechos de participación política permiten al ciudadano activo una participación en el proceso democrático de formación de opinión y de la voluntad política”<sup>145</sup>, esto permitiría la auto-reflexión del Estado de derecho y que éste se refiriese a sí mismo como una estructura en constante movimiento y revisión sobre sus propios límites y definiciones<sup>146</sup>. De allí la importancia de la participación en el marco de una democracia deliberativa.

Teniendo claro lo anterior es posible avanzar hacia el objetivo del presente capítulo: delinear el objeto de estudio del presente trabajo, es decir, establecer criterios y ejemplos que permitan entender cuándo estamos frente a participación en procesos constituyentes desde una óptica deliberativa. De esta forma, se analizará como los valores expuestos en el primer capítulo se adaptan y ponderan unos con otros para lograr una deliberación en los procesos de participación constituyente. Sumado a ello, los ejemplos expuestos en el presente capítulo podrán iluminar de mejor manera cómo es que han funcionado los

---

<sup>145</sup> Habermas, Jürgen. Ob. cit. p. 142

<sup>146</sup> Ibid. p. 466

procesos de participación en procesos constituyentes destacando aspectos exitosos y defectuosos.

De esta forma, el presente capítulo se estructura de la siguiente manera: en (1) se intentará delinear la participación deliberativa y ver materializaciones concretas en la literatura constitucional moderna. En (2) se analizará la participación en procesos constituyentes: qué implica una participación en reemplazos constitucionales y qué elementos ha construido la doctrina, además de visualizar experiencias comparadas con especial énfasis Colombia, Ecuador y Bolivia. Finalmente, en (3) se hará una conclusión y tratando de lograr un delineamiento sobre qué se entiende como participación deliberativa en procesos constituyentes.

## 2. Participación ciudadana deliberativa: ¿De qué hablamos?

### 2.1. Origen de la participación en el marco democrático

La idea de participación como fenómeno político proviene como una forma de remedio a las democracias representativas; “la participación se entiende, en este marco, como un mecanismo para la representación, es decir, un medio por el cual los gobernantes son informados de las preferencias y necesidades del público y son inducidos a responder a esas preferencias y necesidades”<sup>147</sup>. Por ejemplo, en el caso del referéndum, como mecanismo popular de participación, éste se ha instaurado históricamente desapegado e inarmónicamente a una democracia directa; más bien, ésta nace bajo el alero de asambleas representativas cuyos representantes se ciñen a los insumos dados bajo la modalidad de *ad referendum*<sup>148</sup>. Para Luciani, el fenómeno de la participación, y particularmente el de referéndum, proviene de una raíz de las democracias representativas como mecanismo histórico para descomprimir movimientos obreros y socialdemócratas<sup>149</sup>. No existiría algo así como un tercer tipo de forma de gobierno, intermedio entre democracia directa y representativa, sino una forma en la cual las personas pueden elegir a sus representantes,

---

<sup>147</sup> Welp, Yanina. “Todo lo que debes saber para la democracia del siglo XXI”, Buenos Aires, Paidós, Libro Digital, EPUB. p. 16

<sup>148</sup> Luciani, Massimo. “Il Referendum. Questioni teoriche e dell’esperienza italiana”, Revista catalana de dret public, n°27, 2008. p. 160

<sup>149</sup> Ibid. p. 163



controlar sus actuaciones y participar en instituciones apropiadas para la toma de decisiones públicas<sup>150</sup>. Así entonces, en su óptica, los institutos participativos debiesen ser vistos como herramientas correctivas que influyen en la determinación del tiempo y contenido de la agenda parlamentaria y política en general pero no como instituciones que provienen desde el seno de la democracia directa<sup>151</sup>. Welp es categórica frente al rol de la participación en democracias representativas: “mientras las democracias en el siglo XXI se multiplican, también se establecen nuevas formas y métodos de participación ciudadana –democracia participativa- que complementan –*nunca reemplazan*- la democracia representativa”<sup>152</sup>.

De esta forma, y como se ha visto, la democracia deliberativa pretende (re)construir canales de comunicación entre representantes y representados mediante el diálogo, la argumentación y participación de los ciudadanos. Es decir, la participación viene a revertir las crisis de confianza basadas en modelos liberales, que Benjamin Barber ha etiquetado como “teorías blandas de democracia”, cuya lógica es entendida como una simple agregación y equilibrio entre intereses privados<sup>153</sup>. Esto porque la democracia representativa, para Barber, es incompatible con la igualdad, libertad y la justicia debido a que los ciudadanos no son capaces de reconstruirse a sí mismos como ciudadanos, con expectativas e intereses, dado que no participan realmente en las soluciones políticas y sus energías y funciones cívicas son usurpadas por los representantes, dejando a éstos como sujetos de derechos pero pasivos en el ejercicio político<sup>154</sup>.

Así las cosas, para Barber, la democracia fuerte (“*strong democracy*”) está basada en una política de participación, donde literalmente los ciudadanos puedan gobernarse a sí mismos en vez de que los hagan representantes. La participación sería “crear comunidad que se gobierne a sí misma, y crear una comunidad sería autogobernarse”<sup>155</sup> por lo que la reproducción de la participación permitiría el fortalecimiento de la comunidad de ciudadano/as. La participación se ha erigido como una forma de establecer paliativos a las democracias representativas modernas para acercar las preferencias ciudadanas y acercar

---

<sup>150</sup> Ibidem.

<sup>151</sup> Ibid. p. 173

<sup>152</sup> Welp, Yanina. “Todo lo que debes...”, Ob. cit. p. 44. El destacado “*nunca reemplazan*” es propio.

<sup>153</sup> Véase Barber, Benjamin. “Strong Democracy. Participatory politics for a new age”, London, University of California Press, 2003. p. 139-146

<sup>154</sup> Ibid. p. 147

<sup>155</sup> Ibid. p. 155.

las actuaciones de los representantes<sup>156</sup>. Mediante la deliberación y participación se pretende que los ciudadanos salgan de la lógica de consumidores y puedan convencer y ser convencidos<sup>157</sup>.

En consecuencia, la conexión entre la participación y la democracia deliberativa está en la necesidad de repensar la política representativa. La participación se presenta como una forma de asegurar la igualdad política dentro de las democracias o, en otros términos, que ninguna persona esté por sobre la otra en el plano político<sup>158</sup>. Pateman sentencia que la democracia representativa no puede representar a los individuos como un todo, porque la ciudadanía no controla realmente al representante dado que al momento que se escoge al representante los ciudadanos “no tienen otra opción excepto deducir que otro lo gobierne”<sup>159</sup>.

## 2.2. ¿Hasta dónde llega la incidencia de la participación en la democracia deliberativa?

Entendiendo la conexión entre participación, democracia representativa y democracia deliberativa es posible avanzar sobre la materialización de la participación en la esfera política. Welp señala acertadamente que “las concepciones de la participación ciudadana son diversas, en tanto incluyen la expresión de opiniones y/o la deliberación y/o la toma de decisiones”<sup>160</sup>. De esta forma, una democracia representativa entendería la participación como “una forma indirecta de intervención”<sup>161</sup>. Fishkin también lo ha definido así, señalando que la participación es “el comportamiento de parte de los miembros de un público de masas directo que influencia, directa o indirectamente, las formulaciones, adopciones o implementaciones del gobierno o de la clase política”<sup>162</sup>. Votar para Fishkin, por ejemplo, sería la forma más popular de participación política, pero también el autor engloba el contribuir con dinero o trabajos en campañas, pedir firmas, etc. La idea de

---

<sup>156</sup> Welp, Yanina & Soto, Francisco. “Los diálogos ciudadanos: Chile ante el giro deliberativo”. LOM Ediciones, Santiago, 2017. p. 43

<sup>157</sup> Parés. Ob. cit. p. 130 y Barber, Benjamin. Ob. cit. p. 146

<sup>158</sup> Pateman, Carole. “Participação e Teoría Democrática”, Tradução Luiz Paulo Rouanet, Paz e Terra, Sao Paulo, Brasil, 1992. p. 41.

<sup>159</sup> Ibid. p. 54

<sup>160</sup> Welp, Yanina. “Todo lo que debes saber...”, Ob. cit. p. 16

<sup>161</sup> Ibidem.

<sup>162</sup> Fishkin, James. “How the people speak?”, 1º edición, New York, U.S.A., Oxford University Press, 2009. p. 45

Fishkin es que toda acción envuelta en las decisiones políticas serán “participativas” si existe *incidencia* por parte de la ciudadanía<sup>163</sup>.

De este modo, la participación en términos deliberativos está asociada al proceso de formación de opinión pública. La participación deliberativa podría darse en espacios institucionales como no institucionales, por tanto, protestas, incidencia en la esfera pública o trabajo de campaña partidista pueden ser consideradas como participación *no institucionalizadas* aunque sí deliberativas. La participación tomaría distintas fisonomías según los distintos objetivos que ésta tenga dentro de un contexto político. Es decir, la participación se configura en “diversos formatos institucionales [que] ofrecen canales para procesar conflictos, mejorar la eficiencia de la gestión y/o incrementar la legitimidad del sistema, entre otros”<sup>164</sup>. Por lo que la participación se adaptará a los objetivos políticos que se quieran resolver.

Para Welp los mecanismos de participación pueden contribuir al sistema político en:

“i) la promoción de la participación efectiva (abriendo oportunidades para introducir temas en la agenda pública), ii) el fomento de la comprensión informada de los asuntos públicos (si los mecanismos funcionan incrementando la información puesta a disposición de la ciudadanía, por ejemplo) y iii) el control de la agenda (si los mecanismos de rendimiento de cuentas funcionan y las autoridades consideran y dan respuesta a las demandas ciudadanas)”<sup>165</sup>.

Esto implica que la participación se orienta frente a la democracia deliberativa como un espacio para generar responsabilidades políticas, generar discusión (no institucional) y promover (educando)<sup>166</sup> la participación efectiva. Es decir, la participación tiene como objetivo hacer frente a la forma de legitimación y ejercicio de poder, recuperando las raíces del sistema democrático y extendiendo el poder del pueblo a la toma de decisiones que

---

<sup>163</sup> Ibidem.

<sup>164</sup> Welp, Yanina. “La participación ciudadana como compromiso democrático”, Revista Mexicana de Derecho Electoral, N°10. p. 99. El agregado “que” es propio.

<sup>165</sup> Ibid. p. 101

<sup>166</sup> Señala la autora Pateman, Carole: “La principal función de la participación en la teoría democrática es, por tanto, educativa: educativa en el sentido más amplio de la palabra, tanto en el aspecto psicológico como cuando uno adquiere la práctica de habilidades y procedimientos democráticos”. Véase Pateman, Carole Ob. cit. pp. 60-61.

determinen su sino político<sup>167</sup>. De esta manera, la construcción de la participación deliberativa debe situarse como una herramienta político-jurídica que permita salir de una conceptualización propia de una democracia representativa e ir allende al voto, protesta, incidencia en medios, etc.

Para tenerlo claro: como se vio con Welp, se puede relacionar la participación con todos los modelos de democracias vistos en el capítulo anterior. De esta forma el modelo clásico de participación es visto sólo como uno de carácter indirecto de intervención, complementaria a la democracia representativa: “los gobernantes son informados de las preferencias y necesidades de la población y son inducidos a responder a esas preferencias y necesidades”<sup>168</sup>. Un modelo radical de democracia entendería la participación como “la intervención directa de los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos”<sup>169</sup>. Finalmente, bajo la perspectiva de democracia deliberativa -que se ha escogido para sustentar el presente trabajo- la participación implicaría una forma directa de decisiones políticas por parte de la ciudadanía de forma ordinaria o bien organizada, con el fin de evitar que las desigualdades sociales y económicas se transfieran a la esfera política<sup>170</sup>.

Lo anterior no obsta que existan esferas de incidencia en planos no institucionales según los mecanismos propios de las democracias representativas, ni desatender la influencia de los procesos de opinión pública, mediante la discusión, como importantes herramientas para la construcción de una esfera pública robusta que den legitimidad a los procesos políticos. De esta forma, las intervenciones ciudadanas, con la inclusión de actores para el debate de la distribución de bienes públicos, son necesarios para conseguir una participación deliberativa.

Sin embargo, en el marco de una participación desde una perspectiva democrática deliberativa no basta con mecanismos tales como el voto en elecciones, militancia en partidos políticos o participación en campañas electorales. En el presente trabajo se pretende que la participación deliberativa supere su misión *meramente complementaria e incidente* y pueda transformar los espacios políticos como la forma en la toma de

---

<sup>167</sup> Parés, Marc. Ob. cit. p. 88

<sup>168</sup> Yelp, Yanina. “La participación ciudadana...”. p. 102.

<sup>169</sup> *Ibidem*.

<sup>170</sup> *Ibidem*.

decisiones. Esto debido a que se busca superar las categorías clásicas de participación ciudadana que vienen dadas desde las democracias representativas y que no han logrado acercar a la ciudadanía a los tomadores de decisiones. Aquí, por tanto, se recoge una participación ciudadana que: “(i) sea capaz de cumplir con sus objetivos e influir (directa o indirectamente) en la definición de asuntos públicos, (ii) permita a los ciudadanos ser parte de una deliberación y comunicación pública que incremente sus competencias, educación cívica y capital político, y (iii) sea capaz de atraer a un número constante o creciente de participantes y/o pueda ser activada cuando es requerida”<sup>171</sup>.

Finalmente, bajo las características de un concepto de participación para procesos deliberativos es fundamental que los partícipes tengan información relevante y suficiente acerca de los asuntos de los cuales tomarán una decisión; por lo que es necesario entender que sin información no es posible una participación relevante y verdadera<sup>172</sup>. Es decir, la democracia deliberativa debe ser entendida también como herramienta una capaz de educar a la población para la mejor toma de decisiones posibles.

En definitiva, una participación deliberativa debiese otorgar a la ciudadanía una musculatura política capaz de incidir directamente en las decisiones que se tomen sobre la institucionalidad y que los partícipes mediante información sobre los asuntos públicos tengan la capacidad de articularse como actores colectivos, participando en los debates y produciendo argumentos que permitan dotar de legitimidad *desde abajo (bottom up)* a las decisiones políticas<sup>173</sup>.

### 2.3. Propuestas para aplicar mecanismos de participación deliberativos

Dada una conceptualización general sobre la participación y su relación con la democracia deliberativa, en el presente acápite se observarán formas que la literatura constitucional ha entendido como instrumentos que permitan materializar la participación en contextos deliberativos, contemplando los axiomas presentados en el capítulo anterior. De esta forma,

---

<sup>171</sup> Ibid. p. 103.

<sup>172</sup> Saati, Abrak. “The participation myth”, Umeå, Sweden, Department of Political Science, Umeå University, 2015. p. 24

<sup>173</sup> Welp, Yanina y Soto, Francisco. Ob. cit. p. 34

se entregarán visos de mecanismos deliberativos de participación que podrían servir para llevar adelante un proyecto de participación constitucional en un contexto deliberativo.

Uno de los desafíos que tiene la participación en democracias deliberativas es cómo poder otorgar la capacidad de deliberación a las sociedades contemporáneas de masas. Es decir, cuántos ciudadanos efectivamente pueden deliberar<sup>174</sup>. Como vimos con Elster o Gargarella, para que la democracia deliberativa pudiese materializarse, es necesaria la participación en la toma de decisiones políticas todos aquellos que se ven afectados por éstas: el asunto, por tanto, es ¿cómo hacer posible esto en una sociedad altamente densificada? Dado este inconveniente práctico, algunos teóricos han considerado casi imposible que efectivamente todos los ciudadanos puedan participar de las políticas deliberativas, por lo que una forma de materializar los principios rectores de la democracia deliberativa ha sido seleccionar aleatoriamente pequeños grupos de ciudadanos comunes (*minipublics*)<sup>175</sup>.

De este modo, se ha planteado los *minipublics* como espacios de deliberación donde se pueda representar la diversidad social como punto de partida a través de ciudadanos comunes y corrientes<sup>176</sup>. Existen una serie de clases de *minipublics*, entre los que se encuentran los jurados, asambleas de ciudadanos, los *deliberative polls* (de James Fishkin), *Deliberation Day*<sup>177</sup>, entre otras.

Los *minipublics*, destaca Goodin y Dryzek, tienen rara vez autoridad real para generar políticas macro dentro del sistema institucional, debido a que no todas las veces se establecen mecanismos de reporte hacia la autoridad que las convoca y, cuando las hay, tales reportes “son puramente consultivos y sin siquiera poder presuntivo de crear leyes por

---

<sup>174</sup> Steiner, Jürg. “The foundations of deliberative democracy”, New York, Cambridge University Press, 2012. p. 32

<sup>175</sup> Ibid. p. 33

<sup>176</sup> Goodin, Robert & Dryzek, John. “Deliberative impacts: The macro-political uptake of Minipublics”, *Political & Society*, Vol .34, Nº 2, June 2006. p. 221

<sup>177</sup> Propuesta de James Fishkin con Bruce Ackerman que consiste en reservar un día al año para que los ciudadanos de Estados Unidos puedan acudir voluntariamente a pequeñas asambleas para deliberar acerca de cuestiones políticas a nivel nacional, teniendo como base de discusión un documento elaborado por los partidos políticos llamado *National Issue Debate*. Véase Ackerman, Bruce y Fishkin, James. “Deliberation Day”, New Haven and London, Yale University Press, 2004. 277p.

sí mismo”<sup>178</sup>. No obstante lo anterior, los *mini-publics* pueden destacarse en varios aspectos positivos:

- Está dentro de las herramientas más promisorias para el compromiso cívico y la deliberación pública en la política contemporánea.
- Dada la fragmentación cultural y política que viven nuestras sociedades, para el éxito de una reforma de gran escala puede ser mejor la proliferación de *minipublics*, en vez de implementar una reforma estructural de una sola vez a gran escala.
- Para realizar grandes reformas estructurales es necesario conocer detalles institucionales, para lo cual puede ser un excelente examen conocer tales asuntos mediante instrumentos de *minipublics*, ya que ayudaría a generar conocimiento a partir de la participación ciudadana<sup>179</sup>.

En esta parte del trabajo nos centraremos en que los *minipublics* hacen hincapié al pluralismo, la inclusión y la igualdad política como mecanismo de decisiones políticas. De esta manera, los *minipublics* se hacen cargo de las desigualdades estructurales que contienen las sociedades, pudiendo superar los problemas de representación, razonabilidad e información<sup>180</sup>. Dentro de las distintas visiones que entrega Fung al respecto de los *minipublics*, nos quedaremos con la idea de gobernanza democrática participativa (*participatory democratic governance*), en cuanto busca incorporar directamente las voces ciudadanas en la determinación de la agenda política, pudiendo lograr una mayor participación de los ciudadanos y ciudadanas, además de hacer responsables a las autoridades de las decisiones políticas que toman<sup>181</sup>.

Lo anterior es determinante para entender la relación entre participación y representación. Al otorgar voces ciudadanas a las decisiones políticas, los representantes se ven vinculados a tomar estos inputs comunicativos y postularlos en las esferas representativas. De este modo, la participación y la representación funcionan recíprocamente otorgando una especie de vinculatoriedad especial a las decisiones que se toman en las esferas de participación,

---

<sup>178</sup> Goodin, Robert & Dryzek, John. Ob. cit. p. 223

<sup>179</sup> Fung, Archon. “Recipes for Public Spheres: Eight institutional design choices and their consequences”, *The Journal of Political Philosophy*: Vol. 11 n° 3, 2003. p. 339

<sup>180</sup> Ibid. pp. 340-341

<sup>181</sup> Ibid. p. 342

debido a que existe una responsabilidad política y rendición de cuenta de los representantes para con los *mini-publics* que participan en la toma de decisiones políticas.

Por otra parte, Fung también le otorga importancia a quiénes son los que participan. Para el autor, la voluntariedad como mecanismo para determinar quienes participan puede distorsionar la pluralidad y la igualdad política de los partícipes, debido a que quienes típicamente se ofrecen como voluntarios para participar en foros ciudadanos u otros son las personas más ricas, educadas y profesionales de las comunidades políticas. Por lo que Fung sugiere sistemas de selección al azar o bien, mecanismos estructurales de incentivos para personas de bajo estatus y/o ingresos<sup>182</sup>. Con ello se busca mitigar una sobrerrepresentación de personas que podrían asimilar culturalmente la participación y tornar no-representativa las esferas de participación; mediante la forma de reclutamiento aleatorio e incentivos estructurales para las poblaciones más desventajosas, se busca reforzar éstas comunidades en las decisiones políticas<sup>183</sup>.

Otro de los autores que ha tratado mecanismos de *mini-publics* es James Fishkin. El autor ha escrito sobre *deliberative polls* que buscan ponderar tres valores en juego: igualdad política (*political equality*), deliberación y participación de masa (*mass participation*). Estos tres valores –para el autor- están en conflicto, viéndose en un *trilema*, no siendo superable -al menos- en teoría. El cuadro que pondera los tres valores es el siguiente:

**Tabla n°1: Cruce entre valores y democracias.**

	Igualdad política	Participación	Deliberación
Democracia de masas	+	+	-
Deliberación movilizadora	-	+	+

<sup>182</sup> Ibidem.

<sup>183</sup> Ibid. p. 348. Existen estudios empíricos que dan cuenta que los *mini-publics* organizados sin selección aleatoria de integrantes estaban sobre-representados por personas altamente educadas y políticamente activas. Véase en Steiner, Jürg. Ob. cit. p. 34



Deliberación micro-muestras (microcosm)	en	+	-	+
---	----	---	---	---

Fuente: James. "How the people speak?", 1º edición, New York, U.S.A., Oxford University Press, 2009. p. 46

Para Fishkin, no han existido instituciones que hayan sido capaces de poder compatibilizar los tres principios. Es allí donde aparece los *Deliberative Polls* en cuanto intenta combinar los principios de igualdad política y deliberación, a través de mecanismos tomadores de decisiones deliberativas en escala de democracia "face-to-face"<sup>184</sup>. Lo particular de esta modalidad es que no son elitistas sino más bien representativos de ciudadanos comunes, debido a que se constituyen preferentemente a través de muestras aleatorias, tal como Fung señala en sus *minipublics*. Fishkin señala que lo ideal sería que la muestra sea lo suficientemente grande para poder evaluarla estadísticamente pero no tan grande para que cada participante pueda argumentar dentro del foro<sup>185</sup>. El problema se da en cuanto a que esta modalidad no sería representativa en el sentido que hubiese una participación de público masivo (*raw public*). Ello debido a que los únicos que deliberan son las personas que participan en la micro-muestra, por lo que no existiría un incentivo para que el público masivo (*raw public*) se informara, analizara visiones contrarias o tuviera opinión.

Para Fishkin, las deliberaciones en micro-muestras a través de muestras aleatorias tienen la gran ventaja de adaptarse a las sociedades de gran escala y satisfacer la inclusión. Ello debido a que se logra la representatividad entre toda la masa de la sociedad. Para Fishkin, es defendible las micro-muestras aleatorias en la medida de que se pueda argüir que éstas representan lo que el público en general pensaría en condiciones similares.

Estos mecanismos permitirían dotar a la democracia deliberativa de los valores que hemos señalado con anterioridad. Junto con ello, se resolvería la tensión existente entre la participación y la representación. Por otro lado, mediante la selección aleatoria de personas y la selección de personas según su posición desventajada es posible lograr articular grupos colectivos y no meros discursos individuales que no conciben el constructo hegemónico que viven las sociedades. En la medida que los mecanismos de participación deliberativos

<sup>184</sup> Fishkin, James. Ob. Cit. p. 80

<sup>185</sup> Ibid. pp. 81-82

se hagan cargo y sean conscientes de las hegemonías que viven las sociedades, será posible avanzar a una idea efectiva, real y concreta de igualdad política, inclusión y pluralismo. Y como se destacó con Gargarella, en la medida que tengamos todas las opiniones (individuales y colectivas) deliberando libremente, podremos tener un marco imparcial de discusión y decisión.

En definitiva, las soluciones dadas en este acápite no permiten entender resuelto los problemas de la participación en democracias deliberativas pero sí mirar con optimismo en cómo queremos entender la inserción de nuevos actores a la toma de decisiones. Sumado a lo anterior, debe considerarse lo señalado en el primer capítulo sobre teorías deliberativas pretenden ser marcos normativos ideales que no pretenden describir la realidad sino empujarla hacia tal sentido, por tanto los ideales normativos expuestos en el primer capítulo pretenden ser alcanzados con estos ejemplos prácticos pero quizás nunca lleguemos a alcanzarlos en sus totalidad<sup>186</sup>. De esta forma, queda claro que será la ponderación de los valores en juego expuestos en el primer capítulo los que determinarán los mecanismos de participación necesarios para llevar adelante formas de democracia deliberativas más liberales o más republicanas.

Así entonces, hasta aquí, tenemos los lineamientos materiales de democracia deliberativa (dados en el capítulo anterior) y formales de participación (entregados en estos acápites), por lo que podemos empezar a construir teóricamente un concepto sobre participación deliberativa en procesos constituyentes.

### 3. Participación en procesos constituyentes

Comprendiendo la dimensión sobre la participación deliberativa en términos abstractos y prácticos, es necesario profundizar sobre la participación en procesos constituyentes. Si bien existe una comprensión doctrinaria frente a la participación, en procesos constituyentes no podemos señalar lo mismo. Existe una verdadera laguna teórica frente a la participación en ámbitos constitucionales y las investigaciones que existen se concentran en mecanismos de ratificación vía referendos y la incidencia de legitimación al texto

---

<sup>186</sup> Steiner, Jürg. Ob. cit. p. 49. Véase *supra* nota N°54.

constitucional<sup>187</sup>. De este modo, la construcción de un marco teórico en torno a la participación deliberativa en procesos constituyentes es algo novedoso. A pesar de ello, existen investigaciones que se acercan al tema que se revisarán a continuación.

Dicho lo anterior, se expondrá en los siguientes apartados una aproximación a la participación deliberativa en procesos constituyentes, teniendo en cuenta las características rescatadas anteriormente. Para ello, el acápite abordará brevemente algunas caracterizaciones de la doctrina respecto a la participación constitucional (3.1). Luego en (3.2), se abordarán sus efectos según la doctrina extranjera para que en (3.3) se aborden las experiencias latinoamericanas que incluyeron la participación deliberativa en procesos constitucionales. Finalmente, a modo de conclusión (3.4), se rescatarán los elementos más destacables del capítulo proyectando una delimitación al fenómeno de participación deliberativa en procesos constitucionales.

### 3.1. Clasificación

#### 3.1.1. Según su temporalidad

Una primera clasificación es posible realizarla desde un criterio temporal. Los autores Welp y Soto realizan un estudio del derecho comparado para poder extraer los mecanismos formales que en distintos países han funcionado para reemplazos constitucionales. Para los autores existen tres clases de participación en procesos constitucionales:

- Procesos participativos ex-ante: aquí se observa que son las iniciativas populares por excelencia las que pueden dar inicio a un reemplazo constitucional. Esta tendría una fisonomía objetiva en torno a “conectar el cambio constitucional con un sentir popular expresado en un número de firmas”<sup>188</sup>, siendo un control político frente a procesos constituyentes derivados. Junto con ello, parece relevante destacar que en procesos constituyentes comparados “el papel de [estos] tribunales resulta ser determinante en el éxito de los procesos constituyentes que siguen fórmulas no consideradas por la regulación”<sup>189</sup>. La experiencia comparada muestra que dentro de

---

<sup>187</sup> Welp & Soto. Ob. Cit. pp. 137-138

<sup>188</sup> Welp y Soto. Ob. Cit. p. 138

<sup>189</sup> Ibid. 139

participación constituyente ex-ante empujada por la ciudadanía y sociedad civil (Colombia (1990), Bolivia (2000) o Ecuador (2000), por ejemplo) son validadas – para su éxito y legitimidad- por los tribunales constitucionales o supremos de aquellos países.

- Procesos participativos durante la constituyente: una vez activos los procesos constituyentes, la primera forma de participación se da en la elección de representantes del órgano que será el encargado de redactar la nueva Constitución. Sin embargo, estas formas han tendido a representar más intereses de las elites o de un grupo establecido en el poder (piénsese la Comisión Ortúzar de Chile que redactó la Constitución chilena de 1980 según la visión de los militares en el poder) que el sentir de los ciudadano/as, cortando toda forma de comunicación y diálogo con la ciudadanía<sup>190</sup>. También la experiencia latinoamericana ha mostrado que procesos como Brasil, Ecuador, Colombia o Bolivia, junto con la elección de los representantes para la redacción de una nueva Constitución, se abrieron canales para la participación ciudadana e “incorporar las demandas de los movimientos sociales”<sup>191</sup>.
- Referendo de ratificación: Los autores señalan como un mecanismo ex-post los referendos ratificatorios. En ellas se basan en el informe PNUD para señalarlos como mecanismos deseables pero no garantizadores de involucramiento de la ciudadanía.

### 3.1.2. Según la calidad de participación

Esta clasificación corresponde a la realizada por Abrak Saati en su libro “*The participation Myth. Outcomes of participatory constitution building processes on democracy*”, donde realiza un estudio comparado entre 48 países para establecer distintos criterios de

---

<sup>190</sup> Ibidem.

<sup>191</sup> Ibid. p. 140.

participación en procesos constituyentes<sup>192</sup>. La autora realiza una clasificación de cinco formas de participación según la calidad de la misma, clasificándolas de la siguiente forma:

- Falsa participación
- Participación simbólica
- Participación limitada
- Participación consultiva
- Participación sustancial

Dichas formas de participación dependerán si han cumplido con cuatro criterios orientadores. Estos son:

- Iniciadores del proceso
- Formas de comunicación
- Grados de inclusión
- Autoridad final

De esta manera, se analizarán cada uno de los factores y cómo éstos se cruzan unos con otros para obtener una clasificación de participación constitucional según su calidad. Con ello podremos saber cuáles podrán ser útiles para la construcción doctrinal que se pretende elaborar en el presente trabajo.

i. Iniciadores del proceso:

En la primera variable, “iniciadores del proceso”, los casos estudiados arrojan cinco iniciadores distintos de los procesos constituyentes que pueden actuar conjunta o separadamente, estos son:

- Actores *outsiders* que influyen el contenido de la constitución.

---

<sup>192</sup> Saati, Abrak. “Public participation in constitution building; an effective strategy for enhancing democracy?”, dissertation brief series 2015:04, Expertgruppen för Biståndsanalys (EBA), Umeå University, May 2015. p. 13 [En línea] <http://umu.diva-portal.org/smash/get/diva2:809188/FULLTEXT01.pdf> [Consulta: 26 de marzo de 2017]

- Actores *outsiders* que determinan cómo se llevará adelante el proceso constituyente (*constitution building process*).
- Elites nacionales (políticas y militares).
- Organizaciones de la sociedad civil.
- Elites políticas de la coalición política gobernante (*ruling party*), elites militares, partidos políticos de oposición y sociedad civil<sup>193</sup>.

ii. Modelos de comunicación:

En las formas de comunicación, Saati establece que hay cuatro formas de establecer la comunicación dentro de los procesos constituyentes. La primera de ellas en torno al “modelo de una vía de comunicación” que señala que los iniciadores del proceso constituyentes están interesados en mantener informados a los ciudadanos acerca del proceso pero sin permitir influenciar en el resultado, es decir “una mera fachada que sirve para crear la sensación de participación”<sup>194</sup>.

La segunda se establece un modelo de dos vías de comunicación en cuando si bien existe influencia de los participantes, esta sigue siendo limitada; ya sea por no existir tanto tiempo o bien quienes están a cargo de redactar la constitución no están compelidos a incorporar la participación en la constitución<sup>195</sup>.

La tercera vía es el modelo de dos vías de comunicación con medidas proactivas integradas. Esta consiste en que los iniciadores del proceso constitucional están genuinamente interesados en escuchar y recopilar las opiniones de la gente. Estos mecanismos son iniciativa proactivas como programas de educación constitucional u otros que se aseguran que no se verán coartados por restricciones como el tiempo<sup>196</sup>.

El último modelo de comunicación es el de la consulta. Esta consiste en una estrategia comunicacional que involucra mecanismos de sistematización de la retroalimentación de las personas hacia los proyectos de constitución que se hagan, para unir la información

---

<sup>193</sup> Saati, Abrak. “The participation..” Ob. Cit. p. 58

<sup>194</sup> Ibid. p. 59

<sup>195</sup> Ibidem.

<sup>196</sup> Ibidem.

adicional y opiniones sobre temas específicos. Involucran participación de la sociedad civil, personas individuales y ONG<sup>197</sup>.

iii. Grados de inclusión:

Los grados de inclusión, la autora los divide desde la prohibición hasta la apertura total, dividiéndolas en tres grupos:

- Un proceso constituyente que prohíba a ciertos grupos o partidos políticos participar.
- El proceso constituyente abierto a todos los grupos y/o partidos políticos, y algunos de ellos voluntariamente boicotean el proceso.
- El proceso constituyente está abierto a todos los grupos y/o partidos políticos y a todos los grupos y/o partidos políticos les interesa participar<sup>198</sup>.

iv. Autoridad Final

Finalmente la autoridad final estaría dada la decisión final sobre el texto de la Constitución. Es decir, en manos de quién está la decisión de la vigencia de la (nueva) constitución, pudiendo ser:

- El poder ejecutivo
- El Pueblo en forma indirecta (mediante una Asamblea Constituyente o un órgano escogido democráticamente para estos efectos).
- El Pueblo directamente (referéndum ratificadorio).

De esta manera, la autora realiza una forma cualitativa de establecer (según los casos concretos) procedimientos que pueden ir desde una participación *sustancial* –en la cual se incorporan todas las variantes *democráticas*- a una participación más bien *falsa*, en la cual no se cumplen con los estándares democráticos de derecho y responden más bien a

---

<sup>197</sup> Ibidem.

<sup>198</sup> Ibid. p. 60

gobiernos autoritarios o dictatoriales que pretenden modificar la Constitución política para fines que no van de la mano del principio de soberanía popular.

Así las cosas, la forma que la autora cruza los datos recién analizados se observan de la siguiente manera:

**Tabla n°2: Tipologías de distintas formas de participación en procesos constituyentes.**

	<b>Falsa participación</b>	<b>Participación simbólica</b>	<b>Participación limitada</b>	<b>Participación consultiva</b>	<b>Participación sustancial</b>
<b>Iniciadores del proceso</b>	Actor externo determina el contenido de la constitución o el proceso mismo.	Actor externo determina	Elites Nacionales (políticas o militares)	Elites Nacionales (políticas o militares)	Sociedad civil o un amplio número de actores nacionales
<b>Formas de comunicación</b>	Modelo de una vía de comunicación	Modelo de una vía de comunicación	Modelo de dos vías de comunicación o modelo con dos vías de comunicación con medidas proactivas integradas	Consulta	Modelo con dos vías de comunicación con medidas proactivas integradas
<b>Grados de inclusión</b>	Ciertos grupos excluidos de la participación	Todos los segmentos de la población/partidos políticos pueden	Todos los segmentos de la población/partidos políticos pueden	Todos los segmentos de la población pueden participar y	Todos los segmentos de la población pueden



		participar, pero algunos escogen boicotear el proceso.	participar, pero algunos escogen boicotear el proceso.	todos participan.	participar y todos participan.
<b>Autoridad final</b>	La autoridad final descansa en el ejecutivo o indirectamente en manos del pueblo	La autoridad final descansa en el ejecutivo o indirectamente en manos del pueblo	La autoridad final está entregada indirectamente en las manos del pueblo	La autoridad final está entregada indirectamente en las manos del pueblo	La autoridad final está dada al Pueblo mediante un referéndum.

Fuente: Saati, Abrak. "The participation myth", Umeå, Sweden, Department of Political Science, Umeå University, 2015. p.37

Con esto, la autora establece una clasificación que permite dilucidar de forma clara qué sería un proceso constituyente democrático deliberativo. Al poder agrupar dentro de su esquema que la sociedad civil en su conjunto debe participar de forma incluyente, reconociendo que las discusiones e impulsos de un reemplazo constitucional pueden venir de la sociedad civil o movimientos sociales, establecer formas de comunicación donde exista un diálogo entre los actores y con una autoridad final que sea el Pueblo, es posible entender que estamos frente a un modelo de participación muy similar a la de una democracia deliberativa.

### 3.1.3. Comentarios a las clasificaciones dadas

La participación deliberativa en los procesos constituyentes vistos hasta aquí, son valiosos pero sumamente escasos dentro de la experiencia comparada. Si bien, todas las clasificaciones contienen componentes deliberativos, el encontrar mecanismos que permitan la participación de grupos políticos colectivos, que permitan incidir *identitariamente*, que tales decisiones sean vinculantes para los órganos representativos y

que den cuenta sobre su responsabilidad política (*accountability*) por parte de los representantes políticos, se podrá estar frente a una forma de participación deliberativa en procesos constituyentes. Así las clasificaciones vistas nos permiten clarificar:

- a) Que los procesos constituyentes pueden partir no sólo desde la institucionalidad misma o los *poderes constituidos* sino también desde la sociedad civil. Esto cumple con los estándares de inclusión e incidencia que busca una democracia deliberativa en procesos constituyentes.
- b) Que los procesos constituyentes y la participación pueden venir *antes* que el proceso de la elaboración de un reemplazo constitucional mismo. Estos puede darse a través de una educación cívica o bien por movimientos sociales.
- c) Por otro lado, deben existir *inputs* comunicativos por parte de la sociedad civil. Como señala Saati, la participación debe venir de forma transversal para que se dé una participación de carácter sustancial por lo que no es lo suficientemente democrático ni excluir a ciertos grupos, como tampoco que grupos se auto-excluyan del proceso constituyente. Esto parece determinante a la hora de excluir partidos políticos: varios procesos constituyentes de América Latina se han vistos bloqueados o han decantado en fracasos debido a la falta de participación de partidos políticos en los procesos constituyentes<sup>199</sup>.
- d) Finalmente, es transversal en las clasificaciones que exista una autoridad final que recaiga en el pueblo mismo a través de un referéndum. Si bien es cierto, “este tipo de participación no es sustitutivo de la deliberación pública que otros mecanismos pueden fomentar de mejor manera ya que no permite una incidencia en el contenido del texto constitucional”<sup>200</sup>, pareciera ser que no puede eludirse como un mecanismo de participación deliberativa el referéndum como autoridad final. En este sentido, el referéndum pareciera ser el sello y cierre de un proceso deliberativo

---

<sup>199</sup> Negretto, Gabriel. “Los procesos constituyentes en América Latina. Una visión comparada”, Revista Argentina de Teoría Jurídica, Vol. 16 N°2, 2015. p. 13. Disponible en: [http://www.utdt.edu/ver\\_contenido.php?id\\_contenido=11169&id\\_item\\_menu=5858](http://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=11169&id_item_menu=5858).

<sup>200</sup> PNUD, “Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada”, Programa de Gobernabilidad Democrática, Septiembre 2015. p. 18.

que mediante el voto puede darse paso a una nueva constitución y por ello debe verse como un mecanismo parte de un proceso constituyente deliberativo.

Dicho lo anterior, en el siguiente acápite se revisarán los efectos concretos que los procesos de participación constituyentes tienen según la doctrina y cómo éstos se aterrizan en procesos comparados. De esta manera, será posible comprender transversalmente qué son los procesos constituyentes deliberativos y cómo podríamos articularlos.

### 3.2. Efectos de la participación en procesos constituyentes

La necesidad de generar participación en la sociedad civil y los ciudadano/as en general responde a las crisis de las democracias representativas revisadas en el primer capítulo. De esta forma, a través de la participación en procesos constituyentes podría devolverse la legitimidad extraviada en estos modelos de democracia. Para Garretón, por ejemplo, los mecanismos de elaboración de una nueva Constitución deben pensarse “en dotarlos de legitimidad social, lo que *sólo* se consigue si se incorpora en ellos, en las diversas fases, la participación ciudadana”<sup>201</sup>. Sin embargo ¿Cuánta legitimidad puede atribuírsele a los procesos de participación en un reemplazo constitucional? ¿Cuáles son las consecuencias sociopolíticas que implican procesos de participación? ¿En qué afectan los procesos participativos en la solidez de una democracia? ¿Qué nos dice la experiencia comparada al respecto?

Si bien es cierto la tendencia mundial ha sido abandonar las comisiones de expertos o comisiones parlamentarias para reemplazos constitucionales, debido a “que este tipo de comisiones tienden a desarrollar escaso diálogo con la ciudadanía y suelen ser asociadas a procesos cerrados e incluso autoritarios”<sup>202</sup>; lo cierto es que las experiencias participativas son extremadamente nuevas en la historia constitucional occidental. Es necesario entender que “el involucramiento en un proceso constituyente no se agota en la selección y conformación de un órgano representativo de adoptar una nueva constitución”<sup>203</sup>, sino que para salir de la crisis de representatividad y responder a las nuevas demandas de mayor

---

<sup>201</sup> Garretón Merino, Manuel Antonio. “La crisis de la sociedad chilena, nueva Constitución y proceso constituyente”, Anales de la Universidad de Chile, N°10, 2016. p. 88. Lo resaltado es propio.

<sup>202</sup> Welp y Soto, Ob. Cit. p. 139

<sup>203</sup> Negretto, Gabriel. “Procesos constituyentes y refundación democrática. El caso de Chile en perspectiva comparada”, Revista de Ciencia Política, Vol. 35, n°1, 2015. p. 210.

participación, es necesario adoptar mecanismos de participación que permitan otorgar legitimidad y nuevos inputs para reemplazar constituciones.

No obstante lo anterior, los procesos de participación son recientes. De acuerdo a Negretto, en los procesos de América Latina, por ejemplo, sólo en 9 casos (el 11% del total) se implementaron consultas públicas o canales de participación para los ciudadanos y organismos de la sociedad civil<sup>204</sup>. Es decir, la participación constitucional es una modalidad que recién comienza a construirse, que tiene poco desarrollo y con un amplio espectro para seguir creciendo.

Ante ello cabe preguntarse sobre los efectos concretos que trae aparejada la participación en las diversas experiencias comparadas sobre los procesos constituyentes. ¿Trae efectivamente mayor legitimidad en las constituciones, y por tanto, a los sistemas democráticos, la participación ciudadana en los procesos constituyentes? Una respuesta puede venir desde el sistema internacional de los derechos humanos y la materialización de la auto-determinación de los pueblos y las comunidades<sup>205</sup>. Es decir, la participación en procesos constituyentes sería una forma de cumplir con las obligaciones de los Estados para con el sistema universal de derechos humanos.

No obstante, una perspectiva deontológica de los derechos humanos no respondería en su totalidad a la preocupación de Garretón y la legitimidad social. Esto debido a que se debe tener en cuenta las consideraciones políticas y coyunturales que viven los países para determinar si es que efectivamente mayor participación conduciría a una mayor legitimación. Es lo que Welp y Soto llaman a poner atención sobre “la realidad del proceso de poder”<sup>206</sup>.

Es sabido que en los procesos latinoamericanos se han utilizado procedimientos de participación popular para manipular y obtener el control político de los Estados, tanto así que para Negretto “su significado y su impacto real dependen de las intenciones de quienes

---

<sup>204</sup> Negretto, Gabriel. “Los procesos constituyentes en América Latina...”, Ob. Cit. p. 3

<sup>205</sup> Ghai, Yash. “The constitution reform process: comparative perspectives”, Toward Inclusive and Participatory Constitution Making, 3-5 August, 2004. Kathmandu. p. 7. Disponible en: [http://nja.nic.in/P-950\\_Reading\\_Material\\_5-NOV-15/2.workshop%20paper%20-%20Yash%20Ghai.pdf](http://nja.nic.in/P-950_Reading_Material_5-NOV-15/2.workshop%20paper%20-%20Yash%20Ghai.pdf)

<sup>206</sup> Welp y Soto. Ob. Cit. p. 67

los diseñan y no de los aspectos formales del proceso”<sup>207</sup>. No obstante, lo que se pretende esclarecer en las siguientes secciones es qué tan verídico es la afirmación de Negretto y cómo afecta las democracias y su legitimidad en los países con experiencias participativas en reemplazos constitucionales.

De este modo se revisarán algunos procesos de participación constitucional a nivel comparado que han sido medidos y estudiados para adentrarnos sobre el fortalecimiento de sus democracias y legitimidad de los nuevos textos constitucionales.

### 3.2.1. ¿Más legitimidad?

La legitimidad entendida aquí busca que los procesos deliberativos y participativos tiendan a que los ciudadanos y ciudadanas pueden identificarse con la generación de un nuevo sistema político que encarga un reemplazo constitucional. Es decir, que el orden social establecido en una nueva constitución sea capaz de orientar y coordinar las acciones de los ciudadanos al cumplimiento del ordenamiento jurídico. De este modo, la participación debiera ir orientada a buscar tales propósitos.

Así, se ha destacado que una de las misiones que tiene la participación en procesos constituyentes es poder lograr una mayor unidad nacional e integridad territorial<sup>208</sup>. Por ejemplo, las experiencias como la de Kenia sirvieron para que la población pudiera por primera vez involucrarse en la política racional y discursiva estableciéndose formas de deliberación entre ciudadanos<sup>209</sup>. En efecto, para Ghai “la participación pública puede servir para familiarizar considerablemente con el concepto y procedimientos de la autoridad política, así como para granjear el apoyo hacia la idea de un gobierno limitado y obligado al cumplimiento de normas y a rendir cuentas ante dicha ciudadanía”<sup>210</sup>.

De esta manera las experiencias de participación constituyentes han expandido el involucramiento cívico para con los procesos políticos de los países, situando en la esfera política a la ciudadanía en general. Por ejemplo, en la experiencia de Uganda se demuestra

---

<sup>207</sup> Negretto, Gabriel. “Los procesos constituyentes en América Latina...”, Ob. Cit. p. 16. En el mismo sentido, Welp y Soto. Ob. Cit. 67

<sup>208</sup> Saati, Abrak. Ob. Cit. p. 29

<sup>209</sup> Ibid. p. 130.

<sup>210</sup> Ghai, Yash. “La asamblea constituyente en la elaboración de la constitución política”, International IDEA, Estocolmo, 2006. p. 8

con datos empíricos que la participación en el proceso constituyente aumentó la voluntad individual y las habilidades para ofrecer opiniones acerca de su propia constitución<sup>211</sup>. Esto significó mayor conocimiento sobre el funcionamiento y propósitos de la constitución, ayudando a la educación cívica de la ciudadanía ugandesa.

Otras de las consecuencias estudiadas es cómo la ciudadanía se involucra y crea nuevas propuestas a la discusión constitucional. Esta es precisamente una de las metas de la democracia deliberativa revisada aquí: fortalecer el capital político y dotar a los representantes de nuevas posiciones políticas a defender, produciendo “mejores argumentos y conducir a decisiones que cuenten con mayor legitimidad y den respuestas más apropiadas a las demandas ciudadanas”<sup>212</sup>. Así, el caso de Brasil es paradigmático: se produjo un amplio proceso de participación ciudadana donde se aceptaron más de 72.719 anotaciones. Además, se promovió unos 400 encuentros ciudadanos a nivel local que generaron 2.400 sugerencias<sup>213</sup>. Lo anterior produjo una de las constituciones más largas del planeta con más de 40.000 palabras<sup>214</sup>.

Lo anterior produce otro efecto en los procesos constituyentes y en las democracias de los países que lo adoptan. En la medida que exista mayor participación ciudadana los procesos de negociación y transacción serán más complicados, por lo que las decisiones serán más complejas y difíciles a la hora de elaborar un texto constitucional<sup>215</sup>. Se debe recordar que las experiencias participativas son escasas y novedosas en los países, por lo que el contexto de un proceso de participación constituyente acarrea siempre decisiones improvisadas sobre cómo llevar adelante la tarea<sup>216</sup>.

De la misma forma, el Instituto de democracia y asistencia electoral (IDEA, por sus siglas en inglés) en un estudio sobre 12 reemplazos constitucionales reveló que los procesos más participativos tienden a un mayor reconocimiento de derechos progresivos<sup>217</sup>. El estudio

---

<sup>211</sup> Moehler, Devra C. “Participation and support for the constitution in Uganda”, *Journal of Modern African Studies*, Vol.44 N°2, 2006. p. 299

<sup>212</sup> Welp y Soto. Ob. Cit. p. 63

<sup>213</sup> Ibid. p. 84

<sup>214</sup> Ginsburg, Tom; Elkins, Zachary; Blount, Justin. “Does the process of Constitution-Making Matter?”, *Annual Review Law Social Science*, N°5, 2009. p. 215

<sup>215</sup> Ibidem.

<sup>216</sup> Ibidem.

<sup>217</sup> Ibid. p. 217

señala que un proceso más participativo e inclusivo trae consigo mayor protección a los derechos humanos y mayores mecanismos de responsabilidad política<sup>218</sup>.

A propósito del estudio señalado por Saati, las experiencias de Albania, Guatemala, Zimbabue y Kenia -que mostraron índices de participación substancial- permitieron extraer que los niveles de democracias aumentaron en todos los países mencionados, a excepción de Zimbabue en la cual sus niveles se deterioraron<sup>219</sup>. Rescata la investigación que se “necesita más que un simple compromiso de participación pública en los procesos constituyentes”<sup>220</sup> para que aumenten los niveles de democracia. Lo anterior muestra que la participación en procesos constituyentes no necesariamente viene aparejada a mayor democracia<sup>221</sup>.

Otros estudios muestran que si bien existe un aumento en los niveles de democracia, estos no se ven reflejados de la misma forma en los niveles de impactos positivos frente al contenido constitucional<sup>222</sup>. Idéntica forma concluyen los estudios realizados en Uganda: no hubo un efecto directo en el apoyo de la constitución pero sí ayudó a que los ugandeses pudieran conocer mejor su constitución ergo criticarla y estar de contra a ella; de hecho, el nivel de apoyo de la Constitución con procesos de participación política disminuyó de un 84% a un 77%<sup>223</sup>, destacándose una visión crítica de la ciudadanía para con su propia Constitución.

Otras de las experiencias contra-intuitivas de la participación en procesos constituyentes es el caso de Eritrea. Si bien es cierto que existió un amplio desarrollo participativo, nunca existió un documento promulgado post-proceso<sup>224</sup>. De la misma forma Islandia contó con

---

<sup>218</sup> Samuels, K. “Constitution Building Processes and Democratization: A Discussion of twelve Case studies”. Ginebra, IDEA, 2006. p. 27.

<sup>219</sup> El día 14 de noviembre 2017 estalló una nueva crisis institucional en Zimbabue que decantó en el control de las fuerzas armadas en todos los poderes del Estado. Véase [https://elpais.com/internacional/2017/11/15/actualidad/1510720429\\_482834.html](https://elpais.com/internacional/2017/11/15/actualidad/1510720429_482834.html)

<sup>220</sup> Saati, Abrak. Ob. Cit. p. 130.

<sup>221</sup> Ibid. p. 132

<sup>222</sup> Eisenstadt, Todd; LeVan Carl; Maboudi, Tofigh. “When talk trumps text: the democratizing effect of deliberation during constitution-making, 1974-2011”. American Political Science Association, Vol. 109. N°3, 2015. p. 604

<sup>223</sup> Véase Moehler, Devra C. Ob. Cit. pp. 300-301.

<sup>224</sup> Saati, Abrak. Ob. Cit. p. 128. Misma situación se dio en Chile donde la participación dio pie a un proyecto constitucional mas no a una nueva Constitución. Véase el proyecto Boletín N° 11.617-07 “Proyecto de reforma constitucional, iniciado en mensaje de S.E. la Presidenta de la República, para modificar la Constitución Política de la República.” [En línea:

un amplio proceso participativo donde hubo grandes movilizaciones, procesos abiertos frente a la ciudadanía, se recibieron *inputs* mediante plataformas digitales y se avanzó a través de la deliberación y voto que permitió la aprobación de una nueva constitución el 2012; no obstante, la exclusión de los partidos políticos y la baja a la efervescencia social ha comenzado a modificar la Constitución en su articulado<sup>225</sup>.

De esta forma, los efectos de la participación en procesos constituyentes revisados hasta aquí tienen que ver con una mayor concientización sobre conocimientos constitucionales y educación cívica, como a su vez una apertura mayor a nuevas ideas en la discusión constitucional. Sin embargo, si se observa los efectos en la legitimidad –entendida como democracias más sólidas y apoyo a nuevos textos constitucionales- esta no se cumple de forma lineal. Los estudios muestran que si bien existen alzas a los niveles de democracia en los países donde se desarrollan procesos de participación en procesos constituyentes, no siempre es así: el caso de Zimbabue muestra que no es ni directa ni lineal esta relación. Por otro lado, tampoco se demuestra que un proceso participativo dará *ipso facto* mayor apoyo al contenido constitucional, generando efectos de crítica hacia el ordenamiento constitucional (Uganda). De esta forma, los efectos de la participación en procesos constituyentes no responden a la hipótesis planteada por Garretón, aunque sí ayudan a que los índices de democratización y cultura cívica aumenten dada la participación ciudadana. ¿Es esta la forma de salir de crisis institucionales y la falta de legitimidad de los países? La respuesta sería *no siempre*. Así, habrá que aceptar que los efectos de participación ciudadana en procesos constituyentes no son lineales, por lo que debe tomarse con la mayor seriedad el desarrollo de la coyuntura política al momento de fijar mecanismos de participación en procesos constituyentes, y cómo esta puede ayudar a generar espacios más legítimos en democracia.

Cabe ahora revisar brevemente casos latinoamericanos en donde haya existido participación en procesos constituyentes, para contrastarla con el análisis señalado hasta aquí y si es posible dibujar la participación en procesos constituyente como un fenómeno común.

---

[https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=12132&prmBoletin=11617-07](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12132&prmBoletin=11617-07) [Consulta el 10 de abril de 2018]

<sup>225</sup> Welp y Soto. Ob. Cit. p. 160



### 3.2.2. Procesos participativos en procesos constituyentes en América Latina: Bolivia, Ecuador y Colombia.

El fenómeno de América Latina ha sido similar a los ya vistos. Si bien es cierto se han adoptado en forma de consultas públicas antes del proceso constituyente mismo, éstas han sido “esporádicas y menos ambiciosas que en otras regiones del mundo en términos de generación de un diálogo nacional o de la inclusión de una amplia variedad de grupos sociales y políticos”<sup>226</sup>. Lo anterior debido a la instrumentalización que se le ha dado a los procesos constituyentes en toda la región, y cómo –a pesar de incorporar nuevos actores a la agenda constitucional- ésta no ha decantado en un absoluto fortalecimiento de las democracias de América Latina. Negretto explica que “esto ocurre por el poder de agenda y la discrecionalidad de quienes reciben y seleccionan las propuestas como por la imposibilidad real y la inconveniencia de tomar en cuenta todas las opiniones formuladas en materia de reforma”<sup>227</sup>.

Uno de los ejemplos a observar son los procesos constituyentes de Bolivia y Ecuador. Estos responden a movimientos sociales de larga data (comienzos de los 90’s) que impulsaron y empujaron finalmente la reconfiguración del Estado constitucional como alternativa a los Estados sociales de mercado<sup>228</sup>. El caso de Ecuador se destaca por una amplia participación de la sociedad civil y la ciudadanía en general; el proceso fue llevado mediante una Asamblea Constituyente que “fue el foco de la participación de más de mil delegaciones de organizaciones sociales de todo tipo”<sup>229</sup>. Sumado a ello se creó una Unidad de Participación Social que registró más de 170 mil visitas de distintos colectivos, movimientos y organizaciones que se orientaban en la Asamblea o se distribuían entre las 10 mesas de trabajo que contenía la misma; hubo foros y talleres financiados por agencias internacionales, aunque “la UPS tuvo dificultades materiales y metodológicas para

---

<sup>226</sup> Negretto, Gabriel. “Los procesos constituyentes en América Latina. Una visión comparada” Ob. cit. p. 14

<sup>227</sup> Negretto, Gabriel. “Procesos constituyentes y refundación...”. Ob. Cit. p. 210

<sup>228</sup> Chaves, Patricia & Mokrani, Dunia. “Los movimientos sociales en la Asamblea Constituyente. Hacia la reconfiguración de la política”, en OSAL, Buenos Aires: CLACSO, AÑO 8(Nº22), 2007. p. 107

<sup>229</sup> Welp y Soto. Ob. Cit. 128

canalizar adecuadamente la participación<sup>230</sup>; por ello se discute sobre la verdadera incidencia entre los procedimientos, criterios y mecanismos empleados<sup>231</sup>.

No obstante la gran participación, el caso ecuatoriano contó con grandes detractores que incluso, para la puesta en marcha de la Asamblea Constituyente, se destituyeron a 57 diputados que estaban en contra de los mecanismos y de la convocatoria de la misma<sup>232</sup>. Es por ello, que para Welp y Soto el proceso constituyente ecuatoriano fue más bien un ejercicio de *hegemonía política*<sup>233</sup>; para Gargarella este proceso, que se llevó de un modo presidencialista y personalista, terminó por limitar y desactivar mecanismos de participación ciudadana<sup>234</sup>. El proceso terminó con un referéndum que aprobó la nueva Constitución con un 63% de votos y un 75% de participación electoral<sup>235</sup>.

El caso de Bolivia sigue una tónica similar. Los procesos de participación existieron y se materializaron mediante la Asamblea Constituyente, a través de la permeabilidad institucional que ésta tuvo con los movimientos sociales, como también con la apertura para nuevos terrenos de deliberación y espacio de vindicaciones<sup>236</sup>. Existió participación de movimientos civiles, sindicatos, sectores de la minería, la Iglesia Católica y Fuerzas Armadas<sup>237</sup>. Sin embargo, para autores como Saati, el proceso boliviano no cumplió con los estándares de un proceso constituyente realmente participativo. En primer término, a pesar que se recibió información de parte de las organizaciones civiles, esta no estuvo precedida por programas de educación cívica-constitucional que pudiera ilustrar a las personas<sup>238</sup>. Por otro lado, debido a los conflictos producidos en la Asamblea Constituyente, “las propuestas de la sociedad civil y ciudadanos nunca se discutieron en sesiones plenarios, probablemente reduciendo las posibilidades de que tales propuestas hubiesen influenciado el documento constitucional”<sup>239</sup>. De la misma forma se manifiesta Welp y Soto, señalando que los

---

<sup>230</sup> Ibid. p. 154

<sup>231</sup> Ibidem.

<sup>232</sup> PNUD, Ob. Cit. p. 30.

<sup>233</sup> Welp y Soto. Ob. Cit. pp. 126-128

<sup>234</sup> Gargarella, Roberto. “Latin American constitutionalism, 1810-2010”, Oxford University Press, New York, 2013. p. 174

<sup>235</sup> PNUD, Ob. Cit. p. 30

<sup>236</sup> Cháves, Patricia & Mokrani, Dunia. Ob. Cit. p. 107

<sup>237</sup> Welp y Soto. Ob. Cit. p. 157

<sup>238</sup> Saati, Abrak. Ob. Cit. p. 107

<sup>239</sup> Ibidem.

encuentros territoriales “tuvieron escasa incidencia en la elaboración del texto final”<sup>240</sup>. Finalmente, el proceso boliviano descartó a la oposición para la redacción final del texto constitucional y no la incluyó en el documento final para su ratificación<sup>241</sup>, cambiando 144 artículos a puertas cerradas sin consenso ni mandato para hacerlo<sup>242</sup>. El proceso concluyó con un referéndum de 61.43% de apoyo a la constitución, y un 90.24% de participación.

El caso colombiano sigue una suerte similar. La sociedad civil, mediante el movimiento de la “séptima papeleta”, empujó el proceso constituyente y llamó a una asamblea constituyente mediante 2.2 millones de votos que estaban marcados con dicha solicitud. Esto implicó que desde el Ejecutivo (César Gaviria como presidente) se impulsarán las bases de dicha asamblea constitucional: criterios orientadores, tiempo de funcionamiento, integrantes, temarios, etc<sup>243</sup>. Junto a la ciudadanía, se insertaron mesas de trabajo abiertos a la ciudadanía que presentaron 100.569 propuestas que fueron sistematizadas y colocadas a disposición de la Asamblea Constituyente. Se registraron 840 mesas de trabajo coordinadas por las alcaldías, 286 por organizaciones sociales, 244 consejos de rehabilitación y 114 por Universidades y cabildos indígenas<sup>244</sup>.

Sin embargo, se denuncia que el gobierno central fue quién determinó los ejes y la tarea reformadora, eso sumado a denuncias de:

“concertación, la desarticulación, la falta de información para la ciudadanía, la focalización temática, aunada a la escasa importancia que las comisiones preparatorias y la comisión redactora asesora del gobierno prestaron a estas propuestas, terminó por dar al traste con las más de cien mil propuestas populares que se presentaron, pero que resultaban cruciales para el proceso de legitimación y de ilusión participativa”<sup>245</sup>.

De este modo, las propuestas surgidas de las mesas de trabajo fueron escasamente tenidas en cuenta por quienes diseñaron finalmente el proyecto constitucional. Y esta respondió

---

<sup>240</sup> Welp y Soto, Ob. Cit. p. 157

<sup>241</sup> Saati, Abrak. Ob. Cit. 107

<sup>242</sup> Welp y Soto, Ob. Cit. p. 158

<sup>243</sup> Ibid. 147

<sup>244</sup> Jiménez Martín, Carolina. “Momentos, escenarios y sujetos de la producción. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa”, Análisis político nº58, 2006. p. 145

<sup>245</sup> Ibid. p. 146

más bien a una elite gubernamental más que a una democracia deliberativa participativa<sup>246</sup>. Saati también crítica el proceso de participación colombiano señalándola como una de “participación simbólica”<sup>247</sup>. Esto debido a que hubo escaso tiempo para una educación cívica que permitiera incluir a la ciudadanía en la discusión constitucional (5 meses), además que no incluyó a los grupos armados más importantes de la época -las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y ELN (Estado de Liberación Nacional)- debido a que estos grupos decidieron boicotear el proceso constituyente, quitándole inclusión al mismo. Finalmente, como se mencionó, no se incorporó a la sociedad civil en el borrador final del texto constituyente<sup>248</sup>. La nueva Constitución fue aprobada por la Asamblea Constituyente el 7 de julio de 1991, sin referéndum popular.

De esta manera, los procesos constituyentes vistos hasta aquí han depositado la redacción de la nueva Carta Fundamental en una Asamblea Constituyente. Como se vio, las asambleas constituyentes en el caso colombiano, boliviano y ecuatoriano sirvieron para incorporar movimientos sociales de larga data, “favoreciendo el carácter plural del debate deliberativo desarrollado al interior de las asambleas constituyentes”<sup>249</sup>. La asamblea constituyente tiene la flexibilidad para poder incorporar nuevos actores al debate y generar mecanismos más o menos formales para generar un proceso deliberativo. No obstante, el aprendizaje a no obviar la coyuntura política es fundamental: dadas las experiencias mencionadas y cómo las asambleas constituyentes han sido cooptadas por las fuerzas políticas de los países descritos, es necesario entender que las condiciones de una justicia procedimental perfecta no dan por sí sola una respuesta a la legitimidad constitucional que buscan los pueblos<sup>250</sup>.

Otro punto a considerar es cómo se ha entendido el referéndum en los procesos constituyentes latinoamericanos. Si bien no es un método de forma de participación deliberativa por sí sólo, esta parece necesaria de incluirse dentro de un paquete participativo constitucional y lograr así, una legitimación aceptable a los procesos constituyentes. No

---

<sup>246</sup> Ibid. pp. 146-148

<sup>247</sup> Saati, Abrak. Ob. Cit p. 123. Véase *supra*. Tabla nº 2.

<sup>248</sup> Ibid. pp. 103-105

<sup>249</sup> Soto, Francisco. “Asamblea Constituyente: La Experiencia Latinoamericana y el actual debate en Chile”, Estudios Constitucionales, Año 12, N°1, 2014. p. 405

<sup>250</sup> Véase Aywlin, Sebastián y Pardo, Diego. “El procedimiento se va convirtiendo lentamente en sentencia”, Cuadernos de Coyuntura, Año 3(nº10), 2015. p. 12

obstante, el referéndum en América Latina ha servido como forma de encubrir, bajo una fachada participativa, procesos constituyentes anti-democráticos<sup>251</sup>, tales como los procesos Chile 1980 o Panamá 1972 por lo que no asegura tampoco un cierre exitoso del proceso constituyente. Nuevamente parece clave observar la coyuntura política para determinar si son justas las condiciones procedimentales para determinar si puede (o no) existir legitimación en los procesos de participación constituyente.

### 3.3. Reflexiones sobre la participación en procesos constituyentes

Un primer punto a considerar es sobre los procesos constituyentes que son impulsados desde movimientos sociales y empujan a una mayor participación (social) para el reemplazo constitucional. ¿Es sólo válido que los movimientos sociales empujen un proceso constituyente? ¿Frente a qué clase de proceso constituyente estaríamos si es que el proceso lo impulsará el Ejecutivo o poder Legislativo? ¿Qué magnitud de movimientos sociales debe tener éste para que sean tomadas en cuenta de forma válida y seria en un eventual proceso constituyente? Las experiencias mostradas hasta aquí muestran que los procesos participativos se abren más en la medida que los movimientos sociales sean los que empujen el proceso constituyente, sin embargo estas no aseguran el éxito o la estabilidad democrática de los países.

En cuanto a la propuesta de Saati sobre la participación en términos sustanciales, si bien es cierto esta responde a una idea muy similar a la de participación deliberativa (que el presente trabajo pretende elaborar), el aprendizaje es que no es posible sostener que, por tener un proceso participativo totalmente democrático (iniciadores del proceso sean una amplia gama de la sociedad, con educación cívica, con procesos de ratificación vía referéndum, con inclusión de todo grupo político, etc.) se obtiene una democracia más sólida y estable. El caso de Zimbabue descrito por el estudio muestra que no es lineal la participación deliberativa con mayor democracia.

También se revisaron los efectos de la participación en procesos constituyentes destacando que al ser tan recientes los procesos constituyentes, éstos desarrollan mecanismos de participación con una combinación institucional prestados de experiencias extranjeras, por

---

<sup>251</sup> Negretto, Gabriel. "Procesos constituyentes y refundación...", Ob. cit. p. 211.

lo que tropezar, fallar e improvisar es algo esperable en la participación en procesos constituyentes<sup>252</sup>. La participación también trae consigo mayores desafíos en torno a negociar y consensuar posiciones políticas en el texto constitucional: al convocar a más actores a una discusión constitucional, los acuerdos son más complejos y más difíciles de conseguir. Por último, se desprende de la investigación que los procesos participativos generan mayores niveles de educación cívica y compromiso por la discusión constitucional que se lleva adelante, lo que concuerda con lo señalado sobre los efectos de la participación en las esferas sociales. Los casos registrados en Uganda y la investigación realizada por Ghai dan cuenta de lo anterior.

Así las cosas, y dada la experiencia estudiada de Zimbabue y Latinoamérica, la participación en procesos constituyentes no puede entenderse como una condición suficiente para otorgar mayor legitimidad a las democracias representativas. Esto debido a que la coyuntura política siempre estará involucrada en los mecanismos utilizados para reemplazar las constituciones, por lo que los procesos de legitimación de las democracias a través de la participación se liquidifica, impidiendo una comprensión lineal entre ambas. De este modo, a pesar que pueda existir participación deliberativa en procesos constituyentes, la legitimidad se verá condicionada por los vectores políticos en juego a la hora de reemplazar una constitución, entendiéndose que ciertas condiciones procedimentales determinadas (más participación, más deliberación, más inclusión, etc.), no significan necesariamente una mayor legitimidad. La participación en procesos constituyentes es entendida en términos de *deber ser* y no de *ser* (tal como se señaló en el capítulo anterior).

No obstante se pueden desprender aprendizajes y conclusiones respecto a los procesos de participación vistos hasta aquí.

En primer lugar, cabe destacar que los procesos estudiados han sido deficitarios para contar con metodologías de trabajo y procesar los *inputs* de participación ciudadana en procesos constituyentes<sup>253</sup>. Soto y Welp señalan que no existe “una regulación que permita establecer mecanismos concretos de participación que pudieran ser propios de los procesos

---

<sup>252</sup> Ginsburg, Tom; Elkins, Zachary; Blount, Justin. Ob. Cit. p. 215

<sup>253</sup> Welp y Soto, Ob. cit. p 160

de reemplazo constitucional”<sup>254</sup>, por lo que es fundamental construir una normativa y regulación acerca de mecanismos participativos, y generar una arquitectura sobre cómo se lleva adelante la sistematización de la participación ciudadana. Es decir, definir de forma previa quiénes participaron, en qué porcentaje, qué ideas se entregaron, qué argumentos la sustentan, qué metodologías se utilizaron, etc. De esta manera, con instrumentos sistematizadores claros y previos, se podrá avanzar a mayores niveles de certeza a la hora de definir los elementos *identitarios* de una nueva constitución y qué tan *vinculante* esta participación es para con los órganos representativos encomendados a redactar una nueva constitución.

Lo anterior, nos recomiendan los expertos, es posible mediante una autoridad competente e imparcial, que sea impermeable a los vectores políticos que transitan y presionan la discusión constitucional; esto podría llevarse adelante a través de organismos internacionales que velen por una participación fidedigna. De esta manera, se aseguraría una sistematización objetiva. Además, es posible garantizar la diversidad en la participación y sus recomendaciones, en la medida que estos mecanismos analicen de forma neutral las perspectivas y recomendaciones de la población<sup>255</sup>.

Una experiencia en este sentido fue lo ocurrido en Kenia en 1997. Para su proceso constituyente se entabló una Comisión que, entre otras tareas, tenía la de “colectar y comparar las visiones de las personas en Kenia sobre sus propuestas de modificar la Constitución y sobre la base de las mismas, redactar un proyecto de ley para modificar la Constitución y presentarla a la Asamblea Nacional (Constitución de Kenia, Ley de revisión 1997, artículo 17a, b)”<sup>256</sup>. Esta comparó al menos unas 35.000 observaciones ciudadanas, sistematizando lo producido en numerosas reuniones con el propósito de “asegurarse que el proyecto de constitución refleje de forma honesta las proposiciones de las personas”<sup>257</sup>.

En sentido contrario, según lo señalado anteriormente, una de las grandes deudas de la experiencia boliviana, ecuatoriana y colombiana fue la falla en los sistemas de sistematización ante los mecanismos de participación. Lo anterior redundó en la

---

<sup>254</sup> Ibid. p. 197

<sup>255</sup> Ghai, Yash. “The constitution ...”, Ob. Cit. pp. 8-9

<sup>256</sup> Saati, Abrak. Ob. cit. p. 153

<sup>257</sup> Ibid. p. 154

imposibilidad de tener un material sólido y robusto que permitiera contrastar y exigir a las autoridades (Asamblea Constitucional u otra) la redacción de un proyecto constitucional de acuerdo a las voluntades populares. El *accountability* que la democracia deliberativa busca, se vio mermado por la falta de instancias efectivas de contrastar, medir y enfrentar los *inputs* de la población. En la medida que existan metodologías de trabajo independientes y sólidas, previamente reguladas, en cuanto se pueda sistematizar qué exige la gente (es decir, el pueblo) y por qué, se podrá avanzar a mecanismos más creíbles y legitimadores para un reemplazo constitucional, materializando la responsabilidad política y rendición de cuenta que se pretende en las democracias deliberativas.

Si bien es cierto la politización de mecanismos de participación liquidifican los procesos de legitimidad en las democracias, los procesos deliberativos podrían ser más sustanciales y útiles si es que van dotados de aspectos organizacionales a los mecanismos de participación, evitando así lo pasado en Colombia y la captura de parte de las elites políticas de organizar, moderar, y hasta definir los temas que debía seguir su Asamblea Constituyente en 1991. Así, para que la participación genere un efecto de vinculatoriedad para con los órganos representativos es necesario “un diseño desplegado a lo largo de todo el proceso y que brinde a los nuevos actores mecanismos concretos para la deliberación, incorporados al debate un espacio que trascienda la dinámica de acuerdos y desacuerdos de la elite política”<sup>258</sup>. De esta manera, la participación no será meramente testimonial sino que se permeará en los nuevos textos constitucionales que se pretenden incorporar.

En definitiva, la participación en procesos constituyentes es posible construirla como una verdadera herramienta jurídica-política de soberanía popular, sin embargo ésta debe madurar como instrumento para que otorgue mayor legitimidad a las democracias representativas modernas. En la medida que la participación venga acompañada de procesos serios, objetivos, con diseños y mecanismos propios, será más sencillo que la voluntad general capture los procesos constituyentes dando fisonomía a los poderes constituidos. La vinculatoriedad, la identidad y la responsabilidad política (*accountability*) es posible mediante la participación en la medida que se avance en mecanismos sólidos y robustos que permitan otorgar mayor transparencia y fidelidad al proceso constituyente. De

---

<sup>258</sup> Welp y Soto, Ob. cit. p. 163



lo contrario, y tal cual nos enseñan las experiencias latinoamericanas, éstas pueden ser cooptadas por los poderes constituidos o de facto para determinar sus propias ópticas constitucionales, impidiendo la voluntad general de ejercer el derecho a la autodeterminación de los pueblos.

4. A modo de conclusión: modelando una fisonomía de participación en procesos constituyentes.

En el presente capítulo se intentó realizar una conceptualización de la participación en procesos constituyentes. Para ello en primer lugar se presentó la participación como una forma de involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones de la esfera pública, ello debido a las incorrecciones y falta de legitimidad con la que la democracia representativa carga; de esta forma, el debate de la participación se conforma a partir de los problemas de la democracia representativa.

Sin embargo, para una participación deliberativa en procesos constituyentes no basta sólo con suplir las deficiencias que muestra la democracia representativa; es necesario vindicar la participación directa de distintos cuerpos políticos ciudadanos, que sean vinculantes sus decisiones, que sea inclusiva la metodología de participación y que las decisiones se determinen por acciones de carácter deliberativo. Sumado a ello, una verdadera participación deliberativa debe contemplar mecanismos de educación cívica: los procesos constituyentes deben tener espacios de formación constitucional a los ciudadanos y ciudadanas que participen en un reemplazo constitucional, para que éstos puedan dotar de argumentos y razones a las nuevas ideas que traten de insertarse en el nuevo texto constitucional. La doctrina ha sido clara que en la medida que no exista educación cívica, no pueden existir niveles óptimos de participación ciudadana. De esta forma, una participación deliberativa en procesos de participación constituyentes debiese pretender aprehender los valores señalados en el primer capítulo mediante instrumentos que acojan la inclusión, deliberación, igualdad política, vinculatoriedad, responsabilidad política, pluralismo, racionalidad e imparcialidad.

Otra de los criterios que se desprenden de una comprensión global comparada de la participación deliberativa en procesos constituyentes es que pareciera ser que las

experiencias comparadas incluyen la votación en formato de referéndum ratificatorio. Sumado a ello, la participación en procesos constituyentes deliberativa debiese contemplar la inclusión de movimientos sociales y organismos a través de metodologías claras y previamente regladas en cómo incluir los *inputs* de distintos actores colectivos. Esto debería estar supervigilado por organismos independientes a los vectores políticos que están frente a una discusión constitucional, para asegurar precisamente que se permee de forma fidedigna la participación ciudadana en el nuevo texto constitucional. Lo anterior permitirá que el órgano representativo que carga con la decisión política tenga la responsabilidad de rendir cuentas a la ciudadanía participante, materializándose una vinculatoriedad real al proceso participativo.

El organismo representativo que debiese redactar la nueva constitución, dado el estudio de las experiencias comparadas, es una asamblea constituyente. Esto porque dichos organismos permiten incorporar movimientos sociales y organizaciones que están fuera del *establishment* político tradicional, incorporándose nuevas ideas y vindicaciones que no circulan en la discusión de la elite; las experiencias comparadas de Ecuador y Bolivia dan cuenta de ello.

Finalmente, una participación deliberativa en procesos constituyentes debiese contemplar una educación cívica robusta y eficaz para todos los agentes ciudadanos. Esto permitirá una mayor concientización al momento de deliberar. Sumado a ello, debiesen existir mecanismos de participación deliberativos que aprehendan movimientos y agrupaciones sociales, abiertos a la población en general, y mecanismos de sistematización sólidos, robustos e imparciales que permitan respaldar las decisiones políticas que la ciudadanía toma en tales espacios. Lo anterior, daría pie para que –idealmente– una Asamblea Constituyente dictara el reemplazo constitucional. Finalmente, un proceso de esta naturaleza debiese concluir con un referéndum ratificatorio para poner el broche democrático a un proceso participativo deliberativo constituyente.

### **Capítulo III: Análisis deliberativo del proceso de participación constituyente chileno (2015-2018)**

#### 1. Introducción

En los últimos años Chile se ha visto envuelto en una serie de episodios que han desconectado la ciudadanía de la clase política: casos de corrupción, demandas por una educación pública y gratuita (2006 y 2011), protestas por abolir el sistema de pensiones en Chile (movimiento NO + AFP), descontento por una agenda no amigable con el medio ambiente (protestas contra proyecto hidroeléctrico Hidroaysen), entre otras. Asimismo, la crítica a la actual Constitución chilena no ha quedado fuera de esta *crisis de representatividad*: existe basta literatura nacional que destaca una incomodidad constitucional<sup>259</sup> justificada en la imposibilidad del pueblo de *apropiarsela*<sup>260</sup>. A raíz de lo anterior, múltiples movimientos sociales han demandado una solución constitucional mediante una Asamblea Constituyente (Marca AC<sup>261</sup>).

De esta forma, el Gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) ha tomado esta demanda ciudadana y ha impulsado un proceso constituyente con etapas de participación en todo el país. Más allá de la fisonomía que tiene el proceso participativo constituyente chileno (cuestión que se verá en profundidad), la primera pregunta que tratará de responder el presente capítulo es *qué principios e ideales se desprenden del proceso de participación chileno*. Esto implicará, evidentemente, caracterizar y describir el proceso, no obstante, la intención principal es señalar qué principios emanaron como rectores en el proceso constituyente, es decir, describir la fisonomía del proceso para entender qué principios emergieron de facto en el proceso de participación constitucional chileno.

---

<sup>259</sup> Entre otros véase: Suárez Crothers, Christian. “La constitución celda o ‘*straightjacket constitution*’ y la dogmática constitucional”, *Universum*, 2009, 1 (24): 248 – 271; Cfr. Busch, Tania. “El Concepto de Constitución y la Incomodidad Constitucional en Chile”, *Global Jurist*, 2012, 12 (2): 1-38; Cfr. Gajardo Falcón, Jaime. “El dilema constitucional chileno”, Serie de documentos de trabajo Universidad Externado de Colombia, vol. N°15: 1-16, 2014. Cfr. Zúñiga, Francisco. “Nueva Constitución y Constitucionalismo en el Bicentenario”. *Revista de Derecho Público*, 2012, 76: 125-145; Cfr. Ríos, Lautaro. “¿Es necesaria una nueva Constitución?”. *Revista de Derecho Público*, 2013, 78: 205-222.

<sup>260</sup> Atria, Fernando. *La constitución tramposa*. Santiago: LOM Ediciones. 2013, p. 37

<sup>261</sup> Véase[en línea]: MARCA AC, [última consulta: 23 de febrero de 2018]: <http://www.marcaac.cl/site/>

Con ello claro, será posible responder una segunda pregunta: *para qué se llevó adelante el proceso de participación constituyente chileno*. Entendiendo la fisonomía del proceso chileno será posible juzgar, con base teórica, la intención del Ejecutivo respecto al proceso constituyente. Es decir, si es que efectivamente se buscaba dar *inputs* axiológicos *bottom-up* a la Constitución chilena o, por el contrario, darle un aspecto más bien *simbólico* a la participación del proceso constituyente chileno.

La intención del presente capítulo se orientará en estos dos sentidos.

Para ello, es necesario entender que existe un incipiente pero escaso estudio sobre las dimensiones deliberativas de los procesos de participación constituyentes, por lo que el otorgar una fisonomía al caso chileno requerirá de un esfuerzo dogmático importante. No obstante, hasta aquí, se ha podido establecer marcos normativos y una caracterización de los fenómenos de participación en procesos constituyentes. Por ejemplo, se han dado luces sobre qué principios normativos debiesen incorporarse en procesos deliberativos, entendiendo a la participación como eje central. Por otro lado, analizando la dogmática existente y casos comparados, ha sido posible dar forma (no acabada) a la idea de participación en procesos constituyentes. Con ello, es posible enmarcar el caso chileno y observar sus particularidades.

El presente capítulo intentará mostrar qué principios deliberativos se ven reflejados en el proceso de participación chileno para contrastarlo con los principios normativos señalados en el primer capítulo; lo anterior permitirá observar qué valores se ponderaron al momento de “deliberación chilena” y qué *propósitos* tenían las autoridades impulsoras del proceso. Junto con ello, se pretende identificar la incidencia o protagonismo de las instancias participativas al proyecto constitucional chileno que impulsó la Presidenta Michelle Bachelet.

En suma, en (2) se realizará una caracterización sobre el proceso constituyente chileno poniendo especial énfasis en los aspectos deliberativos que esta contiene. Se revisarán las fases, actores, principios y metodología del proceso de participación constituyente chileno. Finalmente, en (3) se realizará un análisis en torno a los principios deliberativos señalados en el primer capítulo para orientar la fisonomía del caso chileno.

## 2. Proceso Constituyente impulsado por el Gobierno de Michelle Bachelet

A raíz del discurso de la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, el 13 de octubre del 2015 se inició en Chile el proceso de participación constituyente chileno. En su discurso la mandataria convocó a un proceso constituyente para poder discutir y deliberar sobre los contenidos de una eventual nueva Constitución. Para la presidenta, “tras el retorno a la democracia, le hemos introducido cambios importantes (a la Constitución), que han atenuado su carácter autoritario, pero aún tiene mecanismos que obstaculizan el pleno ejercicio de la democracia y que no pueden ser eliminados con nuevos intentos parciales. Por eso, ha llegado el momento de cambiarla”<sup>262</sup>.

De este modo, en el mismo discurso, se estableció un cronograma y mapa de ruta para llevar adelante este proceso constituyente, que cuenta con los siguientes pasos:

- a) Educación cívica y constitucional: el objetivo de esta primera etapa es que “chilenos y chilenas participen informados en la creación de las Bases Ciudadanas para la nueva Constitución”<sup>263</sup>.
- b) Diálogos ciudadanos libres, transparentes y sin presiones: su principal función fue “recoger las ideas, visiones y propuestas que surjan a nivel local, provincial y regional”<sup>264</sup> para que sirvan de “Bases ciudadanas” para la nueva Constitución. Dichos diálogos fueron supervigilados por el Consejo Ciudadano de Observadores (CCO) para el proceso constituyente.
- c) Reforma constitucional para una nueva Constitución: se propondrá al Congreso Nacional 4 alternativas para la discusión del proyecto enviado por la Presidenta y las formas de aprobación de la nueva Constitución.

---

<sup>262</sup> Bachelet, Michelle. [en línea] “Discurso de la Presidenta de la República al anunciar el proceso constituyente”. Disponible online en: <http://www.gob.cl/2015/10/13/discurso-de-la-presidenta-de-la-republica-al-anunciar-el-proceso-constituyente/>. Y la infografía del proceso en la misma página web. [consulta: 15 noviembre de 2017]

<sup>263</sup> Ibidem.

<sup>264</sup> Facuse, Nicolás y Quezada, Flavio (Eds). “Herramientas constituyentes para elaborar una nueva constitución en Democracia. Libro I: Concepto, principios e institucionales”, 1° edición, Santiago de Chile, Instituto Igualdad, 2016. p. 37

- d) Envío de propuesta de una Nueva Constitución al Congreso: dicho plazo estaba contemplado para el segundo semestre del 2017 (sólo 12 días de entregar el mando, el Ejecutivo anunció la entrega del proyecto de nueva Constitución<sup>265</sup>).
- e) Discusión y aprobación de la Nueva Constitución: El nuevo Congreso entrante deberá escoger entre cuatro opciones aprobar la nueva Constitución, entre ellas están: (A) Comisión Bicameral; (B) Convención Constituyente; (C) Asamblea Constituyente y (D) plebiscito que la ciudadanía decida entre las opciones anteriores.
- f) Plebiscito de ratificación: se establece una etapa final donde la ciudadanía será convocada para un plebiscito que apruebe o rechace la propuesta realizada por la autoridad escogida anteriormente.

El cronograma que puede ser sintetizado de la siguiente forma:

**Tabla n°3: Cronograma de discurso de Michelle Bachelet.**

	<b>Etapa</b>	<b>Período</b>	<b>Órgano Responsable</b>	<b>Quórum</b>	<b>Resultado</b>
<b>I</b>	Educación Cívica y Constitucional	Octubre de 2015 a marzo de 2016	Ejecutivo	No aplica	Entrega de información necesaria para que ciudadanía se involucre activamente en el proceso.
<b>II</b>	Diálogos Ciudadanos	Marzo de 2016 a Octubre de	Ejecutivo	No aplica	“Bases Ciudadanas para la Nueva Constitución”,

<sup>265</sup> Véase EMOL [en línea], “Bachelet anuncia envío al Parlamento de nueva Constitución: “Tendrá un mayor equilibrio entre poderes del Estado”. En: <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/03/05/897509/Bachelet-anuncia-envio-al-Congreso-de-proyecto-de-nueva-Constitucion.html> [consulta 3 de abril de 2018].

		2016			documento que contendrá el resultado de los diálogos.
<b>III</b>	Elaboración de Proyecto de Nueva Constitución	Octubre de 2016 a 2° semestre de 2017	Ejecutivo	No aplica	Proyecto de Nueva Constitución, elaborado por el gobierno en base a las “Bases Ciudadanas para la Nueva Constitución”.
<b>IV</b>	Reforma Constitucional para establecer procedimiento de Discusión de Nueva Constitución	Fines 2017	Actual Congreso <sup>266</sup>	2/3 de parlamentarios en ejercicio	Habilitación para que el (parcial) “Nuevo” Congreso <sup>267</sup> escoja el mecanismo de discusión de la Nueva Constitución.
<b>V</b>	Definición de mecanismo de Discusión de la Nueva Constitución	Durante la vigencia del parlamento escogido en el 2017	(Parcial) Nuevo Congreso	3/5 de parlamentarios en ejercicio	Definición del mecanismo de discusión de la Nueva Constitución. Mecanismos propuestos: <b>a.</b> Comisión

266 El Congreso bajo el régimen del sistema binominal.

267 Congreso escogido en 2017, con nuevo sistema electoral proporcional (sistema de D’Hondt), sin embargo este “Nuevo” renovará sus escaños a la mitad, por lo que será sólo “parcialmente nuevo”; además habrá de estar vigente la nueva ley de partidos y nueva ley de financiamiento electoral.

					<p>Bicameral de senadores y diputados;</p> <p><b>b.</b> Convención constituyente mixta de parlamentarios y ciudadanos<sup>268</sup>;</p> <p><b>c.</b> Convocatoria a Asamblea Constituyente, o</p> <p><b>d.</b> Que la ciudadanía decida mediante plebiscito alguna de las tres alternativas anteriores.</p>
<b>VI</b>	Discusión y Aprobación de proyecto de Nueva Constitución	No anunciado	(Parcial) Nuevo Congreso	No anunciado	Proyecto de Nueva Constitución aprobado.
<b>VII</b>	Plebiscito Vinculante	No anunciado	Ciudadanía	No anunciado	<b>APROBACIÓN DE NUEVA CONSTITUCIÓN</b>

Fuente: Propio.

<sup>268</sup> Pareciera ser que ésta es la modalidad que ha sostenido Ignacio Walker (DC) y Patricio Zapata en cuanto contaría con una composición mixta: la mitad, constituida por parlamentarios (15 senadores y 15 diputados, elegidos por cada una de las Cámaras) y la otra mitad (treinta representantes), constituida por un cuerpo de ciudadanos elegidos por el Congreso Pleno. Véase Walker y Zapata, Patricio. “Por una Convención Constituyente para el Bicentenario”, 2015. [En línea] <<http://www.ignaciowalker.cl/ignacio-walker-y-patricio-zapata-proponen-convencion-constituyente-para-la-nueva-constitucion/>> [consulta 10 de febrero de 2017].



De este modo se ha hablado de una “profundización democrática por vía institucional con participación ciudadana”<sup>269</sup> para elaborar una nueva constitución. Sumado a ello, la participación se erige como un valor fundamental en el proceso constituyente, en cuanto:

“el mecanismo para la elaboración de una nueva Constitución incorpora la discusión pública con los ciudadanos y las ciudadanas sobre los asuntos constitucionales, permitiendo el diálogo y la convergencia para la construcción de acuerdos entre las personas sobre la Constitución. El proceso es abierto a la ciudadanía, por cuanto los ciudadanos pueden participar e incidir en la discusión constitucional por medio de los diferentes mecanismos participativos e institucionales contemplados para ello”<sup>270</sup>.

De este modo es menester realizar una radiografía a cómo se ha llevado adelante el proceso de participación constituyente chileno, destacando los “momentos” o fases del proceso participativo, cuáles son los principios y metodologías que inspiran dicho proceso (2.1), actores involucrados (2.2) y el proceso de participación indígena que se llevó paralelamente entre los años 2016 y 2017 (2.3).

#### 2.1.Momentos del proceso constituyente chileno. La participación en el proceso constituyente chileno.

El Gobierno de Michelle Bachelet ha señalado que el proceso constituyente se compone de tres momentos continuos que derivaría en una nueva Constitución, estos son: fase encuentro, fase deliberación y fase soberanía<sup>271</sup>. Dicho esquema está sintetizado en el presente diagrama:

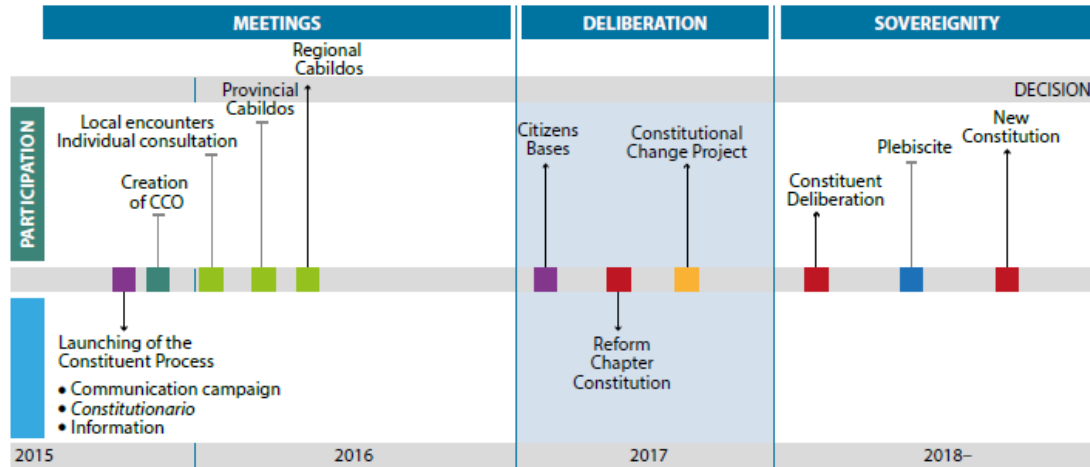
#### **Tabla n°4: Línea de tiempo de las tres etapas del proceso constituyente chileno.**

---

<sup>269</sup> Jordán Díaz, Tomás y Figueroa Rubio, Pamela. “El proceso constituyente abierto a la ciudadanía. El modelo chileno de cambio constitucional”, Revista de estudios parlamentarios Hemiciclo, Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, N°16, 2º semestre 2017. p. 47

<sup>270</sup> *Ibíd.* pp. 47- 48

<sup>271</sup> Véase Gobierno de Chile, “Constitucionario”, 2015. [En línea] Disponible en: <<http://www.constitucionario.cl/wp-content/uploads/2015/12/Constitucionario.pdf>> [consulta 10 de febrero de 2017].



Fuente: OECD, “Scan report on the citizen participation in the constitutional process”, Public Governance Review, 2017. p. 11

El primero de los puntos expuestos en la imagen anterior, nos muestra la fase inicial del proceso, la fase de “Encuentro” (*Meetings*). Este punto está marcado por “una participación pública incidente, autoconvocada e institucionalizada”<sup>272</sup> que consistió en una fase de educación cívica, consultas individuales y etapas de debates colectivos que se desarrollaron en una fase local, provincial y regional. De este modo se desarrolló -con algo de retraso- la fase de educación cívica, la que estuvo marcada por la elaboración de “El Constitucionario”, herramienta que pretendía representar en forma didáctica y lúdica conceptos básicos que se discuten en procesos constituyentes, tales como: Amistad Cívica, Bien Común, Congreso, Presidente de la República, entre otras<sup>273</sup>; también hubo spots publicitarios en medios de comunicación e Internet como parte de una campaña comunicacional del Gobierno para dar a conocer aspectos fundamentales sobre sustitución de constituciones. Dicho proceso partió en diciembre de 2015 terminando a finales de marzo de 2016.

Posteriormente a la campaña mediática, se lanzó un formulario digital para que cualquier persona pudiera participar en el contenido de la nueva constitución, entregando su visión al respecto. Este formulario fue de carácter individual, en línea, donde las personas podían expresar sus preferencias ante preguntas cerradas, además de otorgar espacio para elaborar

<sup>272</sup> Jordán y Figueroa. Ob. Cit. p. 48

<sup>273</sup> Véase en detalle en Gobierno de Chile, “Constitucionario”, 2015. [En línea] Disponible en: <<http://www.constitucionario.cl/wp-content/uploads/2015/12/Constitucionario.pdf>> [consulta 10 de febrero de 2017].

ideas propias fuera del formulario. Éste estuvo disponible durante todo el proceso de consulta, entre los días 23 de abril y 6 de agosto del 2016, en el sitio web [unaconstitucionparachile.cl](http://unaconstitucionparachile.cl)<sup>274</sup>. Dichas consultas estuvieron abiertas a todos los chilenos y chilenas mayores de 14 años, donde se recolectaron 90.804 formularios con recomendaciones<sup>275</sup>.

Paralelamente se desarrolló la fase de debate colectivo a través de los Encuentros Locales Auto-convocados (ELAS), cabildos provinciales y cabildos regionales. El primero de ellos (ELAS) se realizó en todo Chile mediante grupos auto-convocados entre 10 a 30 integrantes con el objeto de discutir temas propuestos en la convocatoria hecha por el Gobierno; los grupos podían ser integrados por personas mayores de 14, extranjeros residentes en Chile o chilenos que residen en el extranjero<sup>276</sup>. Lo anterior, y como se señaló, fue resguardado por el CCO en donde no podían participar ni alcaldes o concejales de las presentes elecciones municipales ni tampoco los dirigentes de partidos políticos a nivel regional y nacional, debido al principio de ausencia de sesgo político que se le quiso dar al proceso de participación<sup>277</sup>. Dichos encuentros se realizaron en todo el país (en 328 de 345 municipios) convocando 8113 reuniones, totalizando a 106.412 participantes; en el extranjero se registraron 122 reuniones con la presencia de 1616 personas<sup>278</sup>.

En la misma fase del debate colectivo, pero en una segunda etapa, a partir de los días 23 y 24 de julio de 2016 se realizaron los Cabildos Provinciales, donde “su objetivo era integrar y debatir los contenidos constitucionales que fueron planteados en el debate local, para lo cual se sistematizaron actas de los ELA, identificando los temas más debatidos”<sup>279</sup>. Las siete primeras preferencias de los ELA pasaron a ser los siete primeros temas discutidos en

---

<sup>274</sup> Véase Welp y Soto, Ob. cit. p. 170

<sup>275</sup> OECD, “Scan report on the citizen participation in the constitutional process”, Public Governance Review, 2017. p. 13. [En línea]: <https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-chile-2017.pdf> [consulta 23 de octubre de 2017].

<sup>276</sup> Welp y Soto, Ob. cit. p. 171

<sup>277</sup> Este asunto se tocará más adelante en el punto 2.1.1. Véase CCO, Informe final sobre el proceso de participación y diálogos constitucionales que convocó el Gobierno de Chile durante el 2016, Santiago, 2017. p. 10 [En línea] <<https://www.unaconstitucionparachile.cl/Informe-Final-CCO-16-de-enero-de-2017.pdf>> [consulta 10 de febrero de 2017].

<sup>278</sup> Welp y Soto, Ob. Cit. p. 171

<sup>279</sup> Welp y Soto, Ob. cit. p. 172

los cabildos regionales<sup>280</sup>. Se organizaron mediante las gobernaciones regionales un total de 71 encuentros en las 54 provincias del país que junto a 12.852 participantes<sup>281</sup>.

La última fase de la etapa de “Encuentros” fueron los Cabildos Regionales. Se realizaron 15 cabildos en las capitales regionales de Chile donde se debatió y deliberó hasta un máximo de siete conceptos que previamente se escogieron. En esta etapa final participaron 8621 personas<sup>282</sup>.

Los datos estadísticos de la fase “Encuentros” están sintetizados en el siguiente recuadro:

**Tabla n°5: Formas y porcentajes de participación en proceso de participación chilena.**

Mecanismo de participación	Participantes	Porcentaje de la población	Porcentaje de participación
Consulta individual	90.804	0.49%	48.7%
ELAs	106.412	0.58%	41.5%
Cabildos Provinciales	12.852	0.07%	5.9%
Cabildos Regionales	8.621	0.04%	3.9%
<b>TOTAL</b>	<b>218.689</b>	<b>1.2%</b>	<b>100%</b>
Participantes totales	204.402	1.12%	No aplica

Fuente: Propia con datos obtenidos en OECD, “Scan report on the citizen participation in the constitutional process”, Public Governance Review, 2017. p. 13

La participación por género estuvo relativamente pareja con un 51.5% de hombres y 48.5% para mujeres. Sumado a ello, el rango etario que más participó fue entre los 26 a 35 años. Los datos se pueden ver en la siguiente tabla:

<sup>280</sup> Sierra, Lucas. “Críticas a la metodología y sistematización del proceso constitucional”, Centro de Estudios Públicos, Debates de Políticas Públicas, N°21, 2017. p. 15

<sup>281</sup> OECD, Ob. cit. p. 13

<sup>282</sup> Ibidem.

**Tabla n°6: Participación en porcentajes según género y rango etario.**

PARTICIPACIONES	GÉNERO		RANGO ETARIO					TOTAL
	F	M	14-25	26-35	36-45	46-60	+60	
N°	105.999	112.690	47.709	50.935	40.325	47.122	32.598	218.689
Porcentaje (%)	48,5%	51,5%	21,8%	23,3%	18,4%	21,5%	14,9%	100%

Fuente: Gobierno de Chile, Síntesis de resultados cuantitativos de la etapa participativa del proceso constituyente abierto a la ciudadanía, 2016. p. 8

En cuanto a la participación en regiones, esta estuvo altamente marcada por la participación de la región metropolitana acaparando el 46.43% del total de la participación, incluso se han esgrimido algunas críticas basadas a que el debate constitucional se concentró en las comunas (distritos) con mayores ingresos y conocimiento, generando un “sesgo de clase” en la participación de los diálogos ciudadanos<sup>283</sup>. La distribución de la participación puede ser vista en la siguiente tabla.

---

<sup>283</sup> Véase Morales, Mauricio. “Proceso Constituyente ABC1”, La Tercera, 7 de junio 2016. Disponible en: <https://www.pressreader.com/chile/la-tercera/20160607/281651074373080>

**Tabla n°7: Distribución de participantes por Región.**

DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPANTES POR REGIÓN		
REGIÓN	Nº PARTICIPANTES	% DEL TOTAL
Arica y Parinacota	3.249	1,49
Tarapacá	4.006	1,83
Antofagasta	6.586	3,01
Atacama	4.007	1,83
Coquimbo	8.949	4,09
Valparaíso	22.468	10,27
O'Higgins	8.340	3,81
Maule	10.432	4,77
Biobío	17.119	7,83
La Araucanía	8.566	3,92
Los Ríos	4.710	2,15
Los Lagos	9.036	4,13
Aisén	3.180	1,45
Magallanes	3.409	1,56
Metropolitana	101.533	46,43
Extranjero	3.099	1,42
<b>Total</b>	<b>218.689</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Gobierno de Chile, Síntesis de resultados cuantitativos de la etapa participativa del proceso constituyente abierto a la ciudadanía, 2016. p. 9

La segunda fase fue la llamada “Deliberación” que se refiere a “la etapa de discusión sobre los contenidos constitucionales en la sede constituyente”<sup>284</sup>, es decir, en la forma cómo se reformará la actual Constitución con el objetivo de permitir su reemplazo y “proponer como sede constituyente una ‘Convención Constitucional’”<sup>285</sup>. Dicha etapa partió con la entrega de las Bases Ciudadanas por parte del Comité de Sistematizadores el 16 de enero de 2017, donde se sistematizó 260 mil razones o argumentos utilizados por la ciudadanía. Dicho trabajo fue realizado por el Centro de Argumentación y Razonamiento de la Universidad Diego Portales (CEAR-UDP).

<sup>284</sup> Jordán y Figueroa. Ob. Cit. p. 48

<sup>285</sup> Ibidem.

Junto con lo anterior, el Gobierno de Chile ingresó al Congreso el Mensaje 022-365 con el que “inicia un proyecto de reforma constitucional al capítulo XV de la Constitución Política de la República”<sup>286</sup> donde se establece una Convención Constitucional para redactar una nueva Constitución, tal como se señaló –con algo de retraso- en el cronograma inicial presentado<sup>287</sup>, no obstante el proyecto señala que:

“una ley orgánica constitucional regulará la convocatoria a la Convención por parte del Congreso, la forma de integración de la misma, el sistema de nombramiento y elección de sus integrantes, su organización, sus funciones y atribuciones, como también los mecanismos de participación ciudadana que, para este efecto, la Convención Constitucional establezca en el proceso de la Nueva Constitución”<sup>288</sup>.

Para terminar la explicación sobre los momentos del proceso constituyente está la última fase de “Soberanía”. Aquella se establece como un tercer momento en la cual estaría dada por un plebiscito final ratificadorio del cambio constitucional que se contempla en el proyecto de Ley mencionado arriba. A la fecha no existe certeza política que este momento llegue a darse.

#### 2.1.1. Principios de la participación constituyente chileno y metodología.

El proceso de participación descrito hasta aquí estuvo inspirado por cinco principios rectores. Dichos principios fueron la base del proceso de participación y fueron articulados por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, organismo a cargo de esta fase. Dichos principios según el organismo son los siguientes:

- a. “Inclusión. Todos y todas las personas tienen la posibilidad de participar y lo hagan en las mismas condiciones. El proceso tiene como desafío poner a disposición una metodología que permita su ejecución por cualquier persona y la participación de todas las personas considerando la diversidad de necesidades que éstas tienen.

---

<sup>286</sup> Véase Mensaje N°022-365 con fecha 03 de abril de 2017. [En línea]: [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=11685](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11685) [consulta 23 de febrero de 2018].

<sup>287</sup> Fíjese que en este punto la propuesta no corresponde con ninguna de las anunciadas en octubre de 2015 en el discurso de la Presidenta. En este mismo sentido: Sierra, Lucas. Ob. cit. p. 3

<sup>288</sup> Proyecto de modificación de la Constitución Política con el artículo 130. En Mensaje N°022-365. p. 19 [En línea]: [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=11685](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11685) [consulta 23 de febrero de 2018].

- b. No discriminación. Todos y todas pueden participar si así lo desean. El Proceso participativo asegura el derecho a participar de todas las personas sin distinción, exclusión, restricción o preferencia por motivos de género, raza, color, origen nacional o étnico, religión, opinión política u otra, edad o cualquier otra condición que tenga el propósito de afectar o deteriorar el goce completo de su derecho a participar.
- c. Pluralismo. Considera los diversos puntos de vista. Lo que este proceso participativo promueve y despliega a través de la metodología ofrecida es aceptación, reconocimiento y tolerancia de la existencia de diferentes posiciones o pensamientos sobre lo constitucional. Permite que las diferentes posiciones puedan participar en los tres niveles de manera conjunta o separadamente, pero al mismo tiempo permitiendo su confluencia a través de la convergencia deliberativa.
- d. Certeza. Las reglas para la promoción del diálogo son previamente conocidas, de manera tal que las personas comprenden y se sienten seguras de desarrollar el ejercicio participativo de manera adecuada.
- e. Transparencia. Existe acceso público a toda la información en todas las etapas. Este principio consiste en respetar y cautelar la publicidad de todo lo que ocurre durante la etapa participativa, al igual que sus fundamentos, procedimientos y resultados a través de diversos instrumentos más adelante descritos<sup>289</sup>.

Sumado a los principios expuestos, el ministerio encargado de llevar el proceso de participación estableció una metodología especial para la generación de las conversaciones y acuerdos constitucionales, la llamada “convergencia deliberativa”. Esta ha entendido “el proceso como un espacio mediante el cual las personas desarrollan conversaciones (deliberación) a partir de distintas posiciones, y llegan a conclusiones o puntos en común (convergencia), de manera colaborativa, para definir acuerdos, acuerdos parciales o

---

<sup>289</sup> Ministerio Secretaría General de la Presidencia, División de Estudios. “Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía. Guía metodológica para la etapa participativa territorial”, Abril-Agosto 2016, pp. 10-11. [En línea]: [https://www.unaconstitucionparachile.cl/guia\\_metodologica\\_proceso\\_constituyente\\_abierto\\_a\\_la\\_ciudadania.pdf](https://www.unaconstitucionparachile.cl/guia_metodologica_proceso_constituyente_abierto_a_la_ciudadania.pdf) [consulta 23 de febrero de 2018].



desacuerdos sobre los asuntos constitucionales”<sup>290</sup>. De esta manera, el concepto central está dado por los acuerdos, es decir, “el encuentro de aquello que comparten, dos o más partes, poniendo en común ideas u objetivos”<sup>291</sup>. Estos se lograrán a través de debates y conversaciones (*deliberación* para el Gobierno) en donde mediante argumentos se buscan elementos compartidos, siendo una construcción “colectiva”<sup>292</sup>.

De la misma forma, según la definición dada, se reconocen acuerdos parciales y desacuerdos. Los acuerdos parciales se darán “cuando las personas tienen distintos argumentos o razones para considerar ese elemento común”<sup>293</sup> y el desacuerdo “cuando no existe ese punto en común, permitiendo a los participantes marcar o mostrar con claridad posiciones divergentes (distintas)”<sup>294</sup>.

Por otro lado, los niveles de participación dados geográficamente en términos locales (ELAs), en cabildos provinciales y regionales materializan la idea de *convergencia* a la participación, siendo éstos sistematizados en las Bases Ciudadanas para la nueva Constitución y convertirse en un “insumo para que la Presidenta elabore y envíe un proyecto de cambio constitucional al Congreso”<sup>295</sup>. Para el Gobierno, las Bases Ciudadanas serán transformadas en un “proyecto de nueva Constitución, que recoja lo mejor de la tradición constitucional chilena y esté acorde con las obligaciones jurídicas que Chile ha contraído con el mundo”<sup>296</sup>.

La metodología y la línea de tiempo que se llevó adelante para desarrollar el proceso de “Encuentros”, mediante la metodología de convergencia deliberativa, está ilustrada por el Gobierno de Chile de la siguiente forma:

---

<sup>290</sup> Jordán y Figueroa. Ob. cit. p. 58. Véase También, Gobierno de Chile, “Guía metodológica...”, Ob. cit. pp. 8-10 y OECD, Ob. cit. pp. 13-14

<sup>291</sup> Ministerio Secretaría General de la Presidencia, División de Estudios. “Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía. Ob. cit. p. 8

<sup>292</sup> *Ibidem*.

<sup>293</sup> *Ibid.* p. 9

<sup>294</sup> *Ibidem*.

<sup>295</sup> *Ibid.* p. 10

<sup>296</sup> Bachelet, Michelle. Ob. cit.

**Tabla n°8: Diagrama de convergencia deliberativa.**



Fuente: Ministerio Secretaría General de la Presidencia, División de Estudios. “Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía. p. 10

De esta forma la metodología expuesta contiene, al menos en la intención, un concepto *deliberativo* en la participación sin perjuicio que es de carácter consultivo –es decir no vinculante- para el proyecto de nueva Constitución, en cuanto la participación se entremezclará con lo “mejor de la tradición chilena” y las obligaciones contraídas por el Estado de Chile ante organismos internacionales.

## 2.2. Actores del proceso constituyente

En el proceso constituyente se articularon una serie de actores, cada uno con distintas funciones y roles. Los actores representan distintas entidades interesadas de la sociedad para con el proceso mismo, contemplando la sociedad civil, expertos, académicos,

autoridades centrales y los mismos ciudadanos. Cabe destacar que no obstante fue el Ministerio de Secretaría General de la Presidencia el encargado de implementar los diálogos ciudadanos, el Registro Civil y los Ministerios de Hacienda, Educación y Relaciones Exteriores también colaboraron con el proceso participativo constituyente<sup>297</sup>.

De esta forma, en el siguiente recuadro se realiza una síntesis de los principales actores y funciones:

**Tabla n°9: Actores de proceso de participación constituyente chileno.**

<b>Actores</b>	<b>Descripción</b>	<b>Rol</b>
<b>Gobierno</b>	Secretaría General de la Presidencia	Planificación e responsable de implementación general de los diálogos ciudadanos.
	Ministerio Secretaría General de Gobierno	Diseño e implementación de campaña comunicacional.
	Ministerio del Interior	Organización e implementación de Cabildos provinciales y Regionales.
<b>Consejo de Observadores</b>	Comisión Asesora Presidencial	Velar por el correcto funcionamiento de las etapas de educación-cívica constitucional, los diálogos ciudadanos y la redacción de la Bases Ciudadanas.
<b>Facilitadores</b>	Grupo de profesionales contratados por la Alta Dirección Pública con recursos de Segpres	Encargados de facilitar la participación de la ciudadanía en este proceso en las 54 provincias del país.
<b>Comité de Sistematización</b>	cuerpo colegiado y autónomo de tres especialistas en análisis y sistematización	Sistematización de los debates e insumos generados por los diálogos ciudadanos.
<b>Otros actores sociales</b>	Partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, iglesias,	Dinamizar y ejercer un control social y político del proceso

Fuente: Welp y Soto. Ob. cit. p. 177

Ante el panorama expuesto, se revisarán sólo dos actores dentro del proceso constituyente debido al rol fundamental en la configuración del procedimiento *deliberativo* del proceso,

<sup>297</sup> OECD, Ob. cit. p. 12

tanto en la materialización de los principios expuestos como en la metodología. En primer lugar, se revisará la labor del Consejo Ciudadano de Observadores (CCO) debido a su función de velar por el correcto funcionamiento de las etapas de educación cívica, diálogos ciudadanos y redacción de Bases Ciudadanas, por tanto, determinante para la fase deliberativa. En segundo término, se revisará brevemente la labor del Comité de Sistematización para conocer sus principales labores y metodología de trabajo.

Lo anterior busca conocer los principios y metodologías utilizadas por actores claves del proceso y poder destacar la forma de funcionamiento del proceso constituyente chileno.

### 2.2.1. Consejo Ciudadano de Observadores.

El Consejo Ciudadano de Observadores (en adelante, CCO) es una comisión presidencial que debe su existencia a la facultad constitucional que se le otorga al Presidente de la República de dictar autónomamente órdenes sin invadir materias propias de carácter legislativo (art. 24 y 32 N° 8 de la Constitución Política de Chile)<sup>298</sup>. El CCO se constituyó mediante Decreto Supremo n°36 el 2 de diciembre de 2015, el cual tenía como principal misión “velar por el correcto desempeño de las etapas de educación cívica-constitucional y de diálogos ciudadanos del proceso constituyente” (art. 1° Decreto Supremo N°36/2015). Para ello se le encargaron una serie de tareas contempladas en el artículo 2° del D.S. N°36/2015:

- “1) Conocer e informar sobre los materiales que compondrán la campaña de educación cívica-constitucional que acompaña al proceso participativo;
- 2) Conocer e informar sobre la metodología, desarrollo y demás instancias de la etapa participativa y de diálogos ciudadanos;
- 3) Conocer del proceso de síntesis de los diálogos ciudadanos para velar de que recoge los acuerdos y desacuerdos expresados en los distintos niveles de participación y discusión territorial, y

---

<sup>298</sup> Consejo Ciudadano de Observadores, Ob. cit. p. 6

4) Conocer e informar de la redacción de las Bases Ciudadanas para la Nueva Constitución, velando porque éstas recojan los resultados del proceso de participación y diálogos ciudadanos, para luego presentarlas ante la Presidenta de la República.

Junto con las Bases Ciudadanas para la Nueva Constitución, el Consejo de Observadores deberá entregar a la Presidenta de la República un informe que dará cuenta del desarrollo de su tarea”<sup>299</sup>.

Para lograr los objetivos, el CCO estableció que la observación debía ir guiada por una serie de principios que permitieran la verificación de un correcto desempeño del proceso participativo. Son cuatro principios básicos que se articulan como directrices para un correcto desempeño de las etapas de educación cívica- constitucional y de los diálogos ciudadanos. Estos son:

- “Transparencia: toda y cualquier persona debe poder tener acceso expedito y completo a las piezas, discusiones, documentos y decisiones de que consta este proceso participativo (...) Esta apertura de la información facilita el rol fiscalizador de la ciudadanía y la prensa y permite a los especialistas reconstruir, paso a paso, y de manera fidedigna, el modo en que se fueron sumando y sistematizando las opiniones (“trazabilidad” de los datos)”<sup>300</sup>.
- “Participación: Dentro de las posibilidades jurídicas y fácticas, y respetando siempre la libertad individual, deben promoverse condiciones que permitan la participación de la mayor cantidad de personas.
- Inclusión: Deben adoptarse, dentro de las posibilidades jurídicas y fácticas, todas las medidas necesarias para facilitar la participación de grupos tradicionalmente postergados, infra-representados o que se ven por condiciones que hacen difícil su participación (...) personas de la tercera edad (*brecha digital*), que viven en zonas rurales, con discapacidad, que pertenecen a pueblos originarios o que residen en el extranjero.

---

<sup>299</sup> Ibid. p. 8

<sup>300</sup> Ibid. p. 10

- Ausencia de sesgo político: (...) garantizar condiciones que permitan la participación significativa de personas con distintos puntos de vista, sin que existan ventajas que favorezcan una posición por sobre otra<sup>301</sup>.

A través de los principios se dio pie al análisis del proceso de participación constituyente chileno y sus distintas fases. A pesar que el mismo Gobierno, impulsor de la iniciativa constitucional, estableció una serie de principios que se señalaron en el acápite 2.1.1. el CCO entendió que debía incorporarse nuevos principios (ausencia de sesgo político y participación) con contenidos distintos para la observación y análisis del proceso mismo.

### 2.2.2. Comité de Sistematización

Los diálogos ciudadanos fueron sistematizados por el Comité de Sistematización, órgano autónomo y externo al Gobierno cuyo trabajo fue observado –mediante los principios ya explicados- por el CCO. Las actividades del Comité se implementaron en el marco del Proyecto “Sistematización de las opiniones ciudadanos expresadas en la etapa participativa del proceso constituyente abierto a la ciudadanía” que fue firmado entre el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>302</sup>. La tarea del Comité fueron las siguientes:

- Sistematizar de manera descriptiva los resultados de la participación ciudadana del Proceso Constituyente, incluyendo la Consulta Individual, los Encuentros Locales, los Cabildos Provinciales y los Cabildos Regionales.
- Organizar la información producida en las instancias de diálogo asegurando que el conjunto de las opiniones fuera recogido fielmente en un Informe Final de Sistematización.
- Entregar garantías de transparencia y altos estándares metodológicos y técnicos en cada una de las fases de la sistematización.

---

<sup>301</sup> Ibid. p. 11

<sup>302</sup> Comité de Sistematización, “Sistematización de la Etapa Participativa del Proceso Constituyente abierto a la ciudadanía. Informe Ejecutivo”, Enero 2017. p. 4. [En línea] <[https://www.camara.cl/camara/media/destacados/comision/docs/Sistematizacion\\_Proceso\\_Constituyente.pdf](https://www.camara.cl/camara/media/destacados/comision/docs/Sistematizacion_Proceso_Constituyente.pdf)> [consulta 10 de febrero de 2017].

- Diseñar y conducir la estrategia metodológica para el proceso de sistematización de resultados de los Diálogos Ciudadanos.
- Tomar las decisiones metodológicas del proceso, incluyendo la definición de los criterios y estándares metodológicos de las tareas a cargo de los consultores y/o instituciones externas.
- Supervisar la correcta aplicación de los criterios metodológicos definidos.
- Redactar y publicar Informes parciales y finales<sup>303</sup>.

El objetivo principal del Comité fue “reflejar de manera transparente y fiel las opiniones de los participantes, y entregar insumos para las etapas sucesivas del Proceso Constituyente”<sup>304</sup>. Para ello, se estableció una metodología especial que “se organizaría cuantitativamente para dar cuenta de la frecuencia con que cada tema fue discutido”<sup>305</sup>, lo que implicó “el conteo de la frecuencia de selección de los diferentes conceptos elegidos por los participantes en Consulta Individual, ELA, Cabildos Provinciales y Cabildos Regionales”<sup>306</sup>. De esta manera, “la síntesis de los siete temas más mencionados se construyó a partir del número absoluto de menciones”<sup>307</sup>.

Por otro lado, el Comité estableció que debía elaborar un último informe con una naturaleza *cualitativa* para dar cuenta de los fundamentos que sustentaban las elecciones de los participantes del proceso<sup>308</sup>. Para ello, la metodología de sistematización de los fundamentos asociados a los conceptos tratados en los ELA, Cabildos Provinciales y Cabildos Regionales “obedeció a un criterio estrictamente descriptivo: dar cuenta, lo más fielmente posible, de lo que las personas efectivamente escribieron en los fundamentos”<sup>309</sup>.

### 2.3. Proceso de Consulta Constituyente Indígena

---

<sup>303</sup> Ibid. pp. 4-5

<sup>304</sup> Ibid. p. 6

<sup>305</sup> Welp y Soto. Ob. cit. p. 182

<sup>306</sup> Comité de Sistematización. Ob. cit. p. 42

<sup>307</sup> Ibidem.

<sup>308</sup> Welp y Soto. Ob. cit. p. 183

<sup>309</sup> Comité de Sistematización. Ob. cit. p. 43

Junto con el desarrollo del proceso constituyente descrito hasta ahora, paralelamente y en el marco del mismo proceso, se desarrolló un proceso de consulta constituyente indígena. Este fue iniciado mediante el Resolución Exenta N°0726 del 29 de junio de 2017 firmado por el Ministro de Desarrollo Social, Marcos Barraza.

Dicho proceso contó con cinco etapas, estas son:

- a. Planificación del proceso de consulta
- b. Entrega de información y difusión del proceso
- c. Deliberación interna de los pueblos indígenas
- d. Diálogo; y,
- e. Sistematización, comunicación de resultados y término del proceso de consulta.

De esta manera, el Ministerio de Desarrollo Social cumplía con las obligaciones contraídas por el Estado de Chile con el Convenio N°169 de la OIT, particularmente el artículo 6° que obliga a los Estados a "consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente"<sup>310</sup>.

Es decir, la primera etapa tenía como objetivo que se realizará una deliberación interna de los pueblos indígenas para analizar, estudiar y determinar sus posiciones y preparar la segunda etapa de diálogo con el Estado, en la que se buscaba llegar a acuerdos sobre las medidas propuestas por los pueblos indígenas con el Estado de Chile.

En el proceso de participación se agruparon a los nueve pueblos indígenas reconocidos por la Ley 19.253<sup>311</sup>: Aymara, Quechuas, Atacameños o Lican Antai, Diaguitas, Colla, Rapa Nui, Mapuche, Kawashkar y Yagán, realizándose entre los meses de agosto de 2016 y enero de 2017, y contando con la participación de 17.016 personas<sup>312</sup>. Su principal objetivo fue “recoger las propuestas de los Pueblos Indígenas sobre los principios y valores en

---

<sup>310</sup> Gobierno de Chile, Ministerio de Desarrollo Social. “Informe Final. Sistematización Proceso de Consulta Constituyente Indígena”, 2017. p. 9 [En línea] <<http://www.constituyenteindigena.cl/wp-content/uploads/2017/11/Iibro-15-1.pdf>> [consulta 10 de febrero de 2017].

<sup>311</sup> Ley Indígena. Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas en Chile.

<sup>312</sup> Gobierno de Chile, Ministerio de Desarrollo Social. “Informe Final...”. Ob. cit. p. 11



materias de derechos indígenas que debieran ser integrados al proyecto de nueva Constitución”<sup>313</sup>. Los mecanismos de participación fueron los siguientes:

- Encuentros programados: dichos mecanismos operaron para “organizaciones (comunidades y asociaciones) y autoridades tradicionales” de pueblos indígenas y fueron desarrollados y organizados mediante el Comité Regional y ejecutados por universidades en convenio. Se realizaron 255 encuentros y participaron 5.354 participantes.
- Encuentros Auto-convocados: dichos encuentros fueron auto-gestionados por las organizaciones o agrupaciones indígenas, que elaboraron un informe de contenido de su encuentro en base a un formato prediseñado. La modalidad de inscripción fue vía página web. En tales encuentros participó la mayor cantidad de personas con 350 encuentros y 11.124 participantes.
- Participación individual vía cuestionario: también participaron personas naturales vía cuestionario en línea auto-aplicado. En ella se recibieron 538 participaciones individuales<sup>314</sup>.

**Tabla n°10: Participación en proceso de consulta constituyente indígena.**



Fuente: Gobierno de Chile, Ministerio de Desarrollo Social. “Informe Final. Sistematización Proceso de Consulta Constituyente Indígena”, 2017. p. 12

El proceso de consulta para el reconocimiento constitucional y participación política de los pueblos indígenas se realizó el segundo semestre de 2017 cuyo objetivo fue el “acordar los

<sup>313</sup> Ibidem.

<sup>314</sup> Ibid. pp. 11-12

contenidos relativos a derechos indígenas que formarán parte de la propuesta de nueva Constitución”<sup>315</sup>. Los temas que se abordaron se enmarcaron en el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, reconocimiento territorial, derechos lingüísticos y culturales y la participación política en órganos colegiados de elección popular<sup>316</sup>.

Según el informe final de sistematización, dentro de esta fase de consulta, hubo una etapa de deliberación que reunió “aproximadamente 10 mil integrantes de los pueblos indígenas”<sup>317</sup> para discutir sobre las medidas presentadas y generar nuevas propuestas para enriquecerlas. Esta etapa contó con una instancia regional, donde se establecieron reuniones en todas las regiones del país, en las que quedó definida su propuesta final y se eligieron a representantes en todo Chile que participaron en el “Encuentro Nacional” desarrollado en Santiago entre el 16 y 21 de octubre de 2017<sup>318</sup>.

En el Encuentro Nacional se firmó el “Acta de Resultados del Diálogo Nacional del Proceso de Consulta para el Reconocimiento Constitucional de los Derechos de los Pueblos Indígenas” donde hubo acuerdo total en los siguientes temas:

- Pre-existencia de los pueblos;
- Del deber del estado de preservar fortalecer y desarrollar su historia, identidad, cultura, lenguas e idiomas, instituciones, tradiciones propias y sus autoridades ancestrales;
- Del deber del estado de promover la diversidad cultural del país;
- Del reconocimiento y protección de los derechos culturales y lingüísticos, su patrimonio cultural, material e inmaterial; y,
- Del principio de igualdad y no discriminación<sup>319</sup>.

También hubo acuerdos parciales en cuanto a la interpretación de nueva constitución, porcentajes de representación y participación política, derecho a la salud y consulta y libre

---

<sup>315</sup> Ibid. p. 13

<sup>316</sup> Ibid. p. 14

<sup>317</sup> Ibidem.

<sup>318</sup> Ibidem.

<sup>319</sup> Ibid. p. 15

determinación. Finalmente, el único total desacuerdo fue al concepto de territorio indígena<sup>320</sup>.

Los actores presentes en el Encuentro Nacional fueron:

- Representantes de los pueblos indígenas: elegidos en cada una de las regiones durante la fase de Cierre. Fueron 144 representantes de 15 regiones del país, siendo 78 hombres (54%) y 66 mujeres (46%). Su composición étnica fue la siguiente:

**Tabla n° 11: Composición de representantes indígenas según género y etnia.**

<b>Pueblo</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Total</b>
<b>Aymara</b>	10	6	<b>16</b>
<b>Kolla</b>	0	4	<b>4</b>
<b>Diaguita</b>	3	4	<b>7</b>
<b>Kawashkar</b>	2	1	<b>3</b>
<b>Lican Antai</b>	0	3	<b>3</b>
<b>Mapuche</b>	44	26	<b>70</b>
<b>Mapuche-Williche</b>	10	11	<b>21</b>
<b>Quechua</b>	3	2	<b>5</b>
<b>Rapa Nui</b>	3	3	<b>6</b>
<b>Yagán</b>	0	2	<b>2</b>
<b>Sin Información</b>	3	4	<b>7</b>
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>66</b>	<b>144</b>

Fuente: Gobierno de Chile, Ministerio de Desarrollo Social. “Informe Final. Sistematización Proceso de Consulta Constituyente Indígena”, 2017. p. 35

- Representantes del Gobierno de Chile: quienes se encargaron de llevar los diálogos con los representantes de pueblos indígenas.
- Equipo del Sistema de Naciones Unidas (SNU): tuvieron el rol de garantes y facilitadores del proceso, siendo moderadores del diálogo.
- Equipo de la Universidad de Chile: rol de tomar acta del proceso y registrando todo el diálogo producido entre el gobierno y los pueblos indígenas, además de entregar

<sup>320</sup> Ibidem. No obstante los cuestionamientos judiciales que se exponen más adelante.

sistematización de las reflexiones, discusiones y observaciones que se dieron a nivel nacional durante los Diálogos Regionales.

- Observadores del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH)<sup>321</sup>.

Finalmente, la metodología del Encuentro Nacional consistió en la conformación de nueve grupos de trabajo para realizar el diálogo entre los pueblos indígenas y el gobierno en base a un esquema de propuesta/contrapropuesta<sup>322</sup>. Estos grupos estaban organizados territorialmente para un adecuado trabajo, siendo su composición:

**Tabla n°12: Cuadro según etnia y cantidad de participantes de representantes indígenas.**

Nº	Pueblos Indígenas presentes el en grupo	Cantidad de participantes
1	Mapuche Mapuche Williche Lafkenche Pehuenche Picunche	75
2	Aymara	21
3	Diaguita (Kakán)	7
4	Lican Antai	11
5	Kolla	4
6	Rapa Nui	5
7	Kawashkar Yagán Mapuche-Huilliche región de Aysén	8 (2 yagán / 2 kawashkar / 4 mapuche-huilliche)
8	Quechua	5
9	Mapuche-Williche Williche de Chiloé Williche de Magallanes	11

Fuente: Gobierno de Chile, Ministerio de Desarrollo Social. “Informe Final. Sistematización Proceso de Consulta Constituyente Indígena”, 2017. p. 39

<sup>321</sup> Ibid. p. 36

<sup>322</sup> Ibid. p. 40

La metodología utilizada revisó constantemente cumplir con lo estipulado en el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT<sup>323</sup>. No obstante, en el Encuentro Nacional se desarrollaron inconvenientes con respecto a la metodología en cuanto a que las “intervenciones de los participantes que ponían en cuestión la disposición del gobierno, las condiciones materiales en que se encontraban y la exigencia que recaía en ellos sobre la urgencia de llegar a acuerdos”<sup>324</sup>. Ante ello, los representantes de los pueblo indígenas, en el último día de los diálogos, solicitaron dos semanas adicionales para poder bajar la información a sus comunidades y discutir las, cuestión que no se logró llegar a acuerdo<sup>325</sup>.

Sumado a ello, la Corte de Apelaciones de Iquique declaró ilegal y arbitrario el proceso de participación constituyente indígena debido a que “no se cumplieron estándares y exigencias mínimas que lo llevan a considerar que el proceso de consulta realizada no es tal, pues precisamente no respeta los derechos que reconoce y consagra el Convenio 169”<sup>326</sup>, dejándose sin efecto el proceso administrativo de consulta indígena y debiendo el Ministerio de Desarrollo Social a realizarlo nuevamente<sup>327</sup>.

La Corte Suprema, en apelación al fallo señalado, revocó la sentencia por falta de oportunidad a la primera instancia y le otorgó plena validez al proceso en su conjunto.

### 3. Análisis deliberativo del proceso de participación constituyente chileno

Cómo se estableció en el capítulo primero del presente trabajo se revisaron criterios normativos en la democracia deliberativa para fundamentar un análisis al proceso de participación constituyente chileno. En el capítulo se elaboró una serie de principios y características que inspiran a la democracia deliberativa entre las que se encontraban:

---

<sup>323</sup> Ibid. pp. 40-41

<sup>324</sup> Ibid. p. 41

<sup>325</sup> Ibidem.

<sup>326</sup> SCA Iquique 916-2017, de 5 de enero de 2018. Considerando sexto.

<sup>327</sup> No obstante, la OIT destacó públicamente la consulta constituyente indígena chilena debido a que es la primera vez que a nivel mundial el Convenio 169 de la OIT se utiliza como marco normativo para la elaboración de un proyecto constitucional. Véase, La Nación, “La OIT Destaco la consulta constituyente indígena chilena”, 14 de febrero de 2018. [En línea]: <http://lanacion.cl/2018/02/14/la-oit-destaco-la-consulta-constituyente-indigena-chilena/> [consultado 14 de febrero de 2018].

- El respeto del derecho a la igualdad de grupos subordinados como ausencia de dominación.
- Pluralismo en tanto la coexistencia en la discusión deliberativa de sujetos políticos colectivos que tengan una voz propia.
- La vinculatoriedad de las decisiones.
- Inclusión.
- Publicidad.
- Racionalidad, imparcialidad y mejores argumentos.

De este modo, el presente acápite busca situar el proceso constituyente chileno en el marco normativo y axiológico que se dio en el capítulo I en torno a la democracia deliberativa para dar cuenta si es que se cumplieron (o no) los principios normativos. Para ello se analizarán, en primer lugar, (3.1) las fases I (educación cívica) y II (Diálogos Ciudadanos) del mapa de ruta señalada por la Presidenta Michelle Bachelet en la etapa “Encuentros”. En segundo término (3.2), se revisará la metodología y actores involucrados en el proceso constituyente. Finalmente, en (3.3) se revisará críticamente el proceso de participación indígena.

### 3.1. Análisis deliberativo de la fase de “Encuentros”

#### 3.1.1. Educación cívica

El proceso participativo constituyente partió con la llamada Educación Cívica que tenía como propósito “proporcionar información básica y elementos de juicios a todos quienes quisieren participar de forma provechosa”<sup>328</sup>, es decir, otorgar elementos tangibles para que la ciudadanía pudiera participar en un plano de igualdad, donde los argumentos esgrimidos fueran en base a razones y se concretase una imparcialidad real en la discusión. Sin lo anterior, sólo algunos de ellos tendrían suficientemente base teórica para poder discutir y llegar a los mejores argumentos en las decisiones colectivas que se tomen en los

---

<sup>328</sup> CCO, Ob. cit. p. 13

Encuentros. De esta forma, la ausencia de una educación cívica fuerte sugiere un defecto estructural a los procesos de participación constitucional. Por ejemplo para Saati, los procesos constituyentes sin educación serían procesos de participación meramente simbólicos<sup>329</sup>.

La etapa de educación cívica chilena fue criticada por el CCO: “por su extensión e intensidad, era imposible que la campaña de educación cívica cumpliera razonablemente con el propósito declarado de producir un avance en los niveles de civismo y conocimiento constitucional”<sup>330</sup>. Es más, desde el mismo Consejo se levantó la voz que la etapa de educación cívica “no daban espacios a rostros representativos de pueblos originarios”<sup>331</sup>, no observándose que en la etapa de educación cívica haya existido una inclusión de los grupos de pueblos originarios sobre el proceso de participación constituyente. Por ejemplo, el “Constitucionario” y los spots publicitarios señalados en el acápite 2.1 anterior, no dan cuenta de una educación que incluya otras lenguas más allá del castellano, excluyendo a pueblos originarios y a migrantes no hispanohablantes. Para OCDE la campaña comunicacional podría haber tenido una mayor inyección de recursos para incluir spots televisivos e informar a una mayor audiencia<sup>332</sup>.

De esta forma, la educación cívica dada entre las fechas de diciembre de 2015 y marzo de 2016 no cumplieron con entregar herramientas que pudieran contrarrestar las desigualdades estructurales que viven los grupos políticos más desventajados del país. Los tres meses aproximados de educación cívica que se dieron para iniciar al proceso constituyente son del todo insuficientes para informar y concientizar a un país de 18 millones de personas de la importancia que significa la discusión por una nueva Constitución. Sumado a ello, hay que recordar que en Chile desde 1998 no existe el ramo de Educación Cívica en los colegios del país, cuestión que recién el 2017 se promulgó una ley revirtió esta situación. Esto ha tenido fuertes implicancias en la participación ciudadana y comprensión de los asuntos públicos, siendo Chile (según Estudio Internacional de Educación Cívica y Formación Ciudadana del año 2016) 17° de 21° en el ranking de países con conocimiento cívico a entre sus alumnos de 8° básico, estando bajo la media de 500 puntos con un puntaje de 482, siendo superado

---

<sup>329</sup> Saati, Abrak. Ob. cit. p. 93

<sup>330</sup> CCO, Ob. cit. p. 15

<sup>331</sup> Ibidem.

<sup>332</sup> OECD, “Scan report on the citizen participation...”, Ob. Cit. p. 16

por países como Lituania, Bulgaria y Eslovenia. Eso sí, Chile el mejor país latinoamericano junto a Colombia<sup>333</sup>.

De esta forma la educación cívica propuesta por el Ejecutivo fue del todo insuficiente para contrarrestar las desigualdades estructurales que vive Chile en cuanto: (a) no considero formas de difusión que no fueran en castellano, excluyendo a pueblos originarios; (b) no considero el vacío de formación ciudadana que lleva Chile en los últimos 20 años, siendo uno de los países menos informados en cultura cívica; y, (c) el tiempo que se estipuló para una educación cívica que permitiera proporcionar “elementos de juicios” para un reemplazo constitucional fue muy breve e insuficiente (dicho por el Consejo Observador y la OCDE). Sólo para contrastar la educación cívica en otros procesos constituyentes, en Uganda los programas de educación fueron llevados en escala nacional durante un año<sup>334</sup>, en Ruanda hubo un proceso de dos años de educación cívica previa al referéndum constitucional<sup>335</sup>, en Colombia fue de cinco meses siendo insuficiente a juicio de Saati<sup>336</sup>. Por otro lado, no hubo recursos para medir el impacto de la educación cívica dada antes de la participación, por lo que los objetivos que se propusieron no fueron ni medidos ni estudiados. En definitiva, hubo un déficit de lo esperable en una educación cívica previo a un proceso de participación constituyente.

### 3.1.2. Encuentros Auto-convocados y Cabildos

#### 3.1.2.1. Racionalidad, pluralismo e inclusión

Cómo se vio en el capítulo primero una de las observaciones más relevantes sobre la democracia deliberativa era saber quiénes son los que deliberan<sup>337</sup>. De este modo, en los Encuentros Auto-convocados y Cabildos será necesario saber *quiénes* fueron los que

---

<sup>333</sup> Véase ICCS, “Estudio Internacional de Educación Cívica y Formación Ciudadana. Presentación nacional de resultados”, Agencia de Calidad de la Educación, 7 de noviembre de 2017. [En línea]: [http://archivos.agenciaeducacion.cl/PRESENTACION\\_EDUCACION\\_CIVICA.pdf](http://archivos.agenciaeducacion.cl/PRESENTACION_EDUCACION_CIVICA.pdf) [consulta 10 de febrero de 2018].

<sup>334</sup> Saati, Abrak. Ob. cit. p. 94

<sup>335</sup> Véase Constitution Making for Peace, “Preparing the public to participate: civic education”. [En Línea]: [http://constitutionmakingforpeace.org/cmp\\_handbook/2-2-2-preparing-the-public-to-participate-civic-education/](http://constitutionmakingforpeace.org/cmp_handbook/2-2-2-preparing-the-public-to-participate-civic-education/) [consulta 10 de febrero de 2017].

<sup>336</sup> Saati, Abrak. Ob. cit. p. 104

<sup>337</sup> Ver Supra. Nota n°56



deliberaron para comprender si se cumplieron (o no) con los principios explicados en el primer capítulo.

Cómo se vio en la fase “Encuentros”, en esta instancia participaron 204.402 personas en casi la totalidad del país (en 328 de 345 municipios) mediante consultas individuales, Encuentros Auto-convocados y cabildos ciudadanos. En ella, la primera modalidad de participación estrictamente deliberativa fueron los ELAs en cuanto se señalaba que eran:

“una reflexión colectiva y autoconvocada sobre temas constitucionales en que las personas mediante un diálogo deliberativo llegan a un acuerdo, a un acuerdo parcial o desacuerdo y lo plasman en la misma plataforma digital, esta vez con fundamentos asociados a cada uno de los conceptos. En esta modalidad las personas pueden debatir en sus grupos primarios de referencia sobre las materias constitucionales a partir del intercambio de argumentos favoreciendo la reflexión colectiva, a partir de sus diversas visiones”<sup>338</sup>.

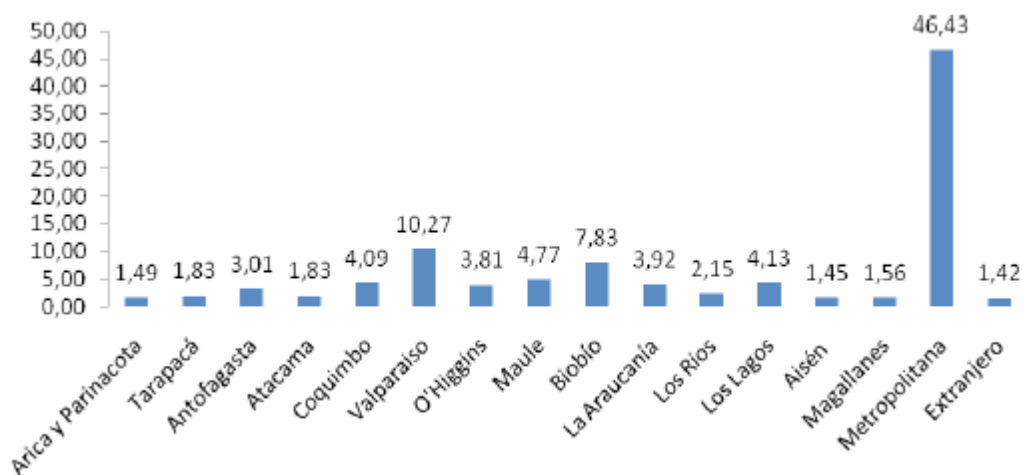
Lo primero que salta a la vista es la metodología de grupos auto-convocados y la idea de “debatir en sus grupos primarios de referencia”. Cómo se vio, una de las distorsiones que normalmente sufren mecanismos deliberativos estilo *mini-publics* es que las personas que típicamente participan de los foros ciudadanos son las personas más acomodadas de la población. Sobre todo cuando los *mini-publics* no contemplan formas de integración diversa, incentivos a personas de más escasos recursos o de posiciones desventajadas o derechamente la única forma de incentivar la participación es mediante la voluntariedad de los partícipes, tal como sucedió en los ELAs y Cabildos provinciales y regionales.

Tal situación se puede ver reflejada notablemente en dónde se concentró la mayoría de los participantes:

---

<sup>338</sup> Ministerio Secretaría General de la Presidencia, División de Estudios. “Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía. Ob. cit. p. 15

**Tabla n°13: Participación de ELAs distribuido en regiones.**



Fuente: Jordán Díaz, Tomás y Figueroa Rubio, Pamela. “El proceso constituyente abierto a la ciudadanía. El modelo chileno de cambio constitucional”, Revista de estudios parlamentarios Hemiciclo, Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, N°16, 2° semestre 2017. p.66

Sumado a ello, la controversia sobre quiénes eran los que deliberaron arrojó que los sectores más acomodados de Santiago de Chile eran quienes más participaron en el proceso: del total de los encuentros locales, el 22.3% se realizó en las comunas de mayores ingresos (Vitacura, Las Condes, Lo Barnechea, Providencia, Santiago y Ñuñoa)<sup>339</sup>. Es decir 6 de 345 (1.73%) municipios concentran el 22.3% de los encuentros auto-convocados. Esto muestra evidentemente una concentración territorial de la participación y, sumado a ello, muestra una concentración de personas con altos ingresos fueron quienes participaron en mayor medida, distorsionando los principios de inclusión, igualdad de grupos subordinados y la racionalidad e imparcialidad para escoger los mejores argumentos.

La distorsión en los argumentos se explica debido a que como Sunstein sugiere, la homogeneidad en grupos deliberativos generaría un fenómeno de polarización (*group polarization*)<sup>340</sup>. Esto debido a que la existencia de argumentos limitados –debido a la homogeneidad de la composición de los grupos - refuerza la tendencia existente dentro de

<sup>339</sup> Morales, Mauricio. “Proceso Constituyente ABC1”, La Tercera, 7 de junio 2016. [En línea]: <https://www.pressreader.com/chile/la-tercera/20160607/281651074373080> [consulta 23 de febrero de 2018].

<sup>340</sup> Sunstein, Cass. “Deliberative Trouble. Why groups go to extremes?”, The Yale Law Journal, Vol. 110 (n°1), 2000. pp. 71-119.

ellos, favoreciendo la polarización de los mismos<sup>341</sup>. Es por ello que, en consonancia a lo señalado por autores ya estudiados como Young, Fishkin y Fung<sup>342</sup>, para evitar sobrerrepresentaciones y polarizaciones en las opiniones de los grupos deliberativos (estilo *mini-publics*), es necesario asegurar un amplio conjunto de perspectivas con el fin de asegurar que los argumentos esgrimidos y su tendencia produzca mejores fuentes para deliberar. De este modo, se valoriza y rescata la importancia de la heterogeneidad en procesos de participación deliberativos<sup>343</sup>.

No obstante lo anterior, la metodología de encuentros auto-convocados si bien decantó en una concentración de partícipes a nivel nacional en términos socio-económicos y geográficos, esta misma metodología permitió a la sociedad civil que representan grupos desventajados y/o movimientos sociales pudieran articularse y participar mancomunadamente, bajo su propia voz y visión, materializando la identidad cultural de éstos en las instancias de participación constituyentes. Movimientos de minorías sexuales (MUMS y MOVILH), mujeres (Humanas, Miles, OCAC, entre otras), agrupaciones de derechos humanos, sociedad civil<sup>344</sup>, entre otros, participaron activamente en el proceso. Sumado a ello, el proceso contó con una participación cuasi-paritaria en cuanto al género con un 48.5% entre las mujeres y un 51.5% de hombres. De esta forma, no obstante hubo participación de grupos desventajados estas se situaron solamente en el plano de la sociedad civil organizada.

Así las cosas, el que el Ejecutivo no haya impulsado desde adentro una participación pluralista del proceso constituyente implica que no pueda materializarse el principio de inclusión que el mismo Gobierno señaló como prioritario en el proceso participativo. Es más, la misma OCDE señaló “el gobierno podría haber mejorado la participación al contactar a grupos específicos (es decir, ancianos, discapacitados y ciudadanos chilenos en el extranjero), para permitir una participación más amplia”<sup>345</sup>.

---

<sup>341</sup> Ibid. p. 107

<sup>342</sup> Véase Supra. Nota N°167

<sup>343</sup> Sunstein, Cass. Ob. cit. p. 114

<sup>344</sup> Welp y Soto. Ob. cit. p. 184

<sup>345</sup> OECD, “Scan report on the citizen participation...”, Ob. Cit. p.17

Si bien es cierto que en Chile el porcentaje de participación fue increíblemente alto (1.13%) para el proceso de participación constitucional<sup>346</sup>, la concentración de participantes en las esferas más ricas de Chile y la ausencia de acciones afirmativas o selección aleatoria para incentivar una participación más inclusiva, impidieron otorgar nuevas voces a sectores comúnmente excluidos para influenciar en el proceso constituyente. Por ello OCDE sentencia que “un enfoque más específico de las consultas, que haya incluido mujeres, jóvenes y grupos minoritarios (que no sean indígenas), podría haber asegurado una mayor representatividad de la sociedad chilena”<sup>347</sup>. Por lo que finalmente la participación en el proceso constituyente chileno desplazó discursos predominantemente excluidos de la discusión elitista impidiéndose una verdadera representatividad en los resultados de los Encuentros auto-convocados y los cabildos ciudadanos. De esta forma no puede hablarse que *quienes participaron* hayan dado nuevas voces a los argumentos esgrimidos hasta aquí a la discusión constitucional chilena.

### 3.1.2.2. Vinculatoriedad de las decisiones

Otras de los principios normativos esgrimidos en el presente trabajo es sobre la vinculatoriedad de las decisiones que se toman en los espacios deliberativos. Se analizó que la vinculatoriedad responde a un elemento crucial para la democracia deliberativa debido a que es necesario incluir las decisiones de los sujetos políticos colectivos participantes, porque finalmente son ellos los afectados por las decisiones esgrimidas en un proceso constituyente<sup>348</sup>. Autores como Elster señalan que la incidencia efectiva es fundamental para la democracia deliberativa y Gargarella postula que la vinculatoriedad le otorga un rasgo anti-elitista a las decisiones políticas. Es por ello su importancia en el proceso constituyente.

Dicho lo anterior, la metodología escogida por el Gobierno entiende que existirá una deliberación pública racional que expresa un diálogo abierto cuyos resultados son las Bases Ciudadanas, la que “incidirá en el proyecto de cambio constitucional”<sup>349</sup>. Este modelo de

---

<sup>346</sup> Por ejemplo la tasa de participación de Colombia según su población total fue de 0.06%, Islandia de un 0.3%, o Tunes de un 0.06%. Véase cuadro de procesos constituyentes comparados en Ibid. p. 24

<sup>347</sup> Ibidem.

<sup>348</sup> Véase Supra. Nota n° 64.

<sup>349</sup> Jordán y Figueroa. Ob. cit. p. 57

participación “incidente” tiene dos elementos que la componen: “la incidencia como *influencia* en las decisiones públicas y la incidencia como fortalecimiento del mandato de representación”<sup>350</sup>, lo que significa que “tiene la cualidad y efecto de repercutir en la redacción del proyecto de cambio constitucional”<sup>351</sup>. De esta manera, las Bases Ciudadanas “son el punto sobre el cual se trabajarán los contenidos constitucionales, adicionados y complementados con los distintos aportes que el debate constitucional ha aportado en los últimos años”<sup>352</sup>. Porque el Gobierno ha entendido que la participación en los ELAs y los Cabildos (basado en esta metodología de “convergencia deliberativa”) “no altera el mandato de representación, sino que incorpora contenidos referenciales con responsabilidad política a ella”<sup>353</sup> y, al mismo tiempo, “confiere legitimidad social y genera instancias para el acuerdo político”<sup>354</sup>.

Esta perspectiva excluye la posibilidad de decisiones vinculantes por la etapa de participación deliberativa. Ello en cuanto entiende que la forma de sistematización en las Bases Ciudadanas sólo *influenciará y repercutirán* en el proyecto de cambio constitucional. El Gobierno pretende que estas Bases sean puntos de partida y meramente *referenciales*, no afectando el principio de representatividad en el proceso constituyente. De esta forma, el proyecto constitucional será mediatizado por “lo mejor de la tradición constitucional chilena y que esté acorde con las obligaciones jurídica que Chile ha contraído con el mundo”<sup>355</sup>.

Lo señalado en el párrafo anterior no estrangula la pretensión deliberativa del proceso de participación constitucional chileno aunque sí lo merma bastante. Ello debido a si bien es cierto la autoridad tiene la facultad de responder y hacerse cargo de pretensiones políticas incompatibles desde un punto de vista de la representatividad institucional, debido a que el contenido dado en circunstancias de participación deliberativas son “objetos de reflexión” (*objects of reflection*) y por tanto el contenido que se desprende de la deliberación está sujeta a escrutinio y debate<sup>356</sup>; lo expuesto hasta aquí no da cuenta de lo anterior: es decir,

---

<sup>350</sup> Ibid. p. 59. El destacado es propio.

<sup>351</sup> Ibidem.

<sup>352</sup> Ibidem.

<sup>353</sup> Ibidem.

<sup>354</sup> Ibidem.

<sup>355</sup> Bachelet, Michelle. Ob. cit.

<sup>356</sup> Chambers, Simone. “Deliberation and mass democracy”, En: Parkinson & Mansbridge, Ob. Cit. p. 70

no existe debate alguno sobre en qué puntos el Ejecutivo se alejó de la participación, qué tomo de las Bases Ciudadanas sólo como consideración, qué incidió directamente o se obligó a señalarlo en el proyecto constitucional.

Precisamente los *mini-publics* tratan de adecuar la pretensión vinculatoria de la participación deliberativa ciudadana en las sociedades altamente complejas mediante la responsabilidad política que tienen los representantes para con el contenido de deliberación<sup>357</sup>; no obstante, hasta acá, no se ve exactamente cómo se materializa esta responsabilidad política y rendición de cuenta en el proceso de redacción del proyecto constitucional, más allá de la plataforma de trazabilidad lanzada por el Gobierno de Bachelet que permite vincular el proyecto de nueva constitución con los conceptos más relevantes de la etapa participativa<sup>358</sup> pero que impide conocer de qué forma éstos se incorporaron al proyecto constitucional, bajo qué criterios, qué decisiones se tomaron, qué razones se acogieron y cuáles no, etc. La ficha técnica de la plataforma sólo “resalta(n), en negrita, los conceptos constitucionales que fueron priorizados por los ciudadanos en la Etapa Participativa del Proceso Constituyente”<sup>359</sup>.

Tal cómo se destacó en los casos colombianos, ecuatorianos y boliviano, en la medida que no exista una transparencia real sobre la metodología para poder sistematizar el proyecto constitucional final no podemos dar fe que efectivamente existe esa *incidencia* que busca el Ejecutivo, destacándose que “las ambigüedades presentes tiene la potencialidad de neutralizar una participación democrática efectiva”<sup>360</sup>.

Por lo anterior, no es claro que la participación que incida en el proyecto constitucional responda a la lógica deliberativa explicada. Si bien el proyecto de Constitución salió a la luz en marzo de 2018 (días antes que dejará el cargo Michelle Bachelet), ha sido acusada

---

<sup>357</sup> Véase también Chambers, Simone. Ob. cit. pp. 67-68

<sup>358</sup> No obstante, existe la plataforma de trazabilidad que lanzó el gobierno en la página <<https://www.unaconstitucionparachile.cl/plataforma/>> que “es una herramienta que permite a los ciudadanos revisar el nuevo texto constitucional y vincularlo a los conceptos resultantes de la Etapa Participativa en sus niveles 4 niveles de participación: Consulta Individual, Encuentros Locales Auto-Convocados, Cabildo Provincial y Cabildo Regional”.

<sup>359</sup> Gobierno de Chile, “Plataforma de trazabilidad. Nueva Constitución y Bases Ciudadanas”, Santiago, 2018. p. 2. [En Línea] <[https://www.unaconstitucionparachile.cl/ficha\\_tecnica\\_plataforma.pdf](https://www.unaconstitucionparachile.cl/ficha_tecnica_plataforma.pdf)> [Consultado con fecha 13 de abril de 2018].

<sup>360</sup> Contreras, Pablo; Lovera, Domingo y Riffo, Ernesto. “Proceso (¿)constituyente(?)”, Revista de Estudios de la Justicia, N°23, 2015. p. 88.

por organismos de la sociedad civil como poco transparente<sup>361</sup>, en cuanto no se tiene ni conocimiento de quiénes están redactando el proyecto a la nueva Constitución ni cómo se está haciendo. La sociedad civil ha señalado que: “es claro que esa traducción de las “Bases” en un texto constitucional no es una cuestión técnica (como sugirió la vocera de gobierno tiempo atrás), sino que conlleva una pretensión de estar interpretando la voluntad de la ciudadanía –al menos de quienes participaron en encuentros locales y cabildos”<sup>362</sup>.

Por tanto, al no tener conocimiento de quiénes son los representantes de la ciudadanía que redactaron el proyecto constitucional ni tampoco de poner en discusión pública su redacción, no existe una rendición de cuenta sobre la elaboración de la nueva Constitución. Sumado a ello, el Observatorio del Proceso Constituyente sospecha fuertemente que habrán contenidos “ajenos a los resultados de la etapa participativa”, proponiendo como mejor opción que “el órgano representativo (Convención Constitucional señalado más arriba) que en último término sea el encargado de elaborar el nuevo texto”<sup>363</sup>.

Es más, la misma OCDE en entrevistas con las distintas partes interesadas (*stakeholders*) ha señalado que “las medidas adoptadas por el Gobierno tras la consulta pública no han sido claras ni han estado bien comunicadas a los ciudadanos”<sup>364</sup>, concluyendo que “prevalece una sensación de falta de información sobre los resultados y el uso reales de estas consultas, particularmente con respecto a los ELAs, donde las personas se sienten comprometidas sin una clara devolución de parte del Gobierno”<sup>365</sup>.

Es por todo lo anterior que la vinculatoriedad es difícil asimilarla en la toma de decisiones en la fase “Encuentros”, observándose que el Gobierno rechaza el sentido de la *anti-elitización* de las decisiones deliberativas. Si es que el proceso deliberativo será meramente *referencial* a la construcción del proyecto constitucional y que será mediatizado por “lo

---

<sup>361</sup> Observatorio del Proceso Constituyente en Chile, “Editorial”, Boletín n°10 (noviembre 2017). [En línea]: <http://redconstituyente.cl/boletin-n-10/> [consulta 23 de octubre de 2017]. Señala el texto: “el proyecto de nueva Constitución que la Presidenta presentará al Congreso se ha elaborado con un secretismo preocupante (...) es un misterio quiénes estén realizando la conversión de los listados de preferencias, “ideas fuerza”, y extractos varios, que integran las “Bases ciudadanas” elaboradas a partir de las actas del proceso participativo por el Comité de Sistematización y el Consejo Ciudadano de Observadores.

<sup>362</sup> Ibid.

<sup>363</sup> Ibidem.

<sup>364</sup> OECD, “Scan report on the citizen participation...”, Ob. Cit. p. 20

<sup>365</sup> Ibidem.

mejor de la tradición constitucional chileno”, no pueden hablarse de vinculatoriedad de la participación.

No obstante descartarse una vinculatoriedad en las decisiones, la creación de una metodología transparente y abierta en el proceso de sistematización de los encuentros ciudadanos hace posible un instrumento real y concreto para medir la responsabilidad política y rendición de cuenta (*accountability*) del Gobierno frente a la incidencia de la participación. Precisamente la transparencia del proceso de participación permite que tengamos unas Bases Ciudadanas y metodologías claras donde es posible contrastarlas con el eventual proyecto constitucional que genere el Gobierno. La organización de los mecanismos participativos y la forma en cómo se sintetizan los resultados permiten mejorar la calidad de las decisiones y dotarlas de mayor legitimación<sup>366</sup>, es por ello que si bien no es posible otorgar una vinculatoriedad en las decisiones tomadas en la fase “Encuentros” sí es posible exigirle al Gobierno un apego al espíritu a las Bases Ciudadanas en virtud de su intención de que el proceso de participación constitucional sea efectivamente *deliberativo*<sup>367</sup>. Por lo que las Bases Ciudadanas podrán ser utilizadas como verdaderas boletas de garantías para que éstas recojan de forma fidedigna el principio de voluntad popular, atenuando la solapada manera de llevar adelante el proyecto de la nueva Constitución por el Gobierno.

### 3.2. Metodología del proceso

Se ha destacado que el proceso de sistematización de los procesos de participación son claves para dotar de responsabilidad política y vinculatoriedad a los representantes en la toma de decisiones. Así, el principal objetivo de la sistematización del proceso de participación fue “reflejar de manera transparente y fiel las opiniones de los participantes, y entregar insumos para las etapas sucesivas del Proceso Constituyente”<sup>368</sup>. Siendo el reflejo de las opiniones de los participantes la exigencia política a los representantes.

---

<sup>366</sup> Welp y Soto, Ob. cit. pp. 162-163

<sup>367</sup> Becker Castellaro, Sebastián. “Avanzando hacia una democracia participativa”, Revista de Derecho Público n° 86 (2017). p. 190. En el mismo sentido, Welp y Soto, Ob. cit. p. 193

<sup>368</sup> Véase Nota Supra nota n° 296.



De esta forma, para dar con esta información, se estableció una metodología de sistematización que contó con dos partes: una cuantitativa y una cualitativa. La cuantitativa permitió revisar “la frecuencia de preferencias en virtud de las alternativas que se escogieron en los instrumentos usados en los Cabildos ciudadanos”<sup>369</sup> y, con ello, “decidir a qué poner atención y levantar tendencias generales respecto a los fundamentos de su preferencia”<sup>370</sup>. Y, por otra parte, el análisis cualitativo: que permitió saber los fundamentos detrás de las preferencias. Ambas metodologías actuaron complementariamente, con el fin de otorgar nuevas ideas o contenidos a los debates políticos constitucionales.

En la metodología cualitativa utilizada en el proceso de sistematización, “el Comité se propuso no interpretar los fundamentos, sino leer cada una de las frases realizadas, lo que tiene la virtud de identificar ideas fuerzas y así marcar el rumbo sobre el contenido constitucional, pero por el otro lado, tiene el efecto de atomizar los temas debido a que todos los conceptos se agruparon según las palabras utilizadas registrándose mucho conceptos en diferentes palabras”<sup>371</sup>. Esto implicó que pudo observarse tendencias y fundamentos que marcarían el contenido constitucional pero no otorgaron profundidad, razones ni argumentos a dicho contenido. Para que ello hubiese pasado, debía interpretarse la participación con metodologías y categorías distintas, lo que implicaba más tiempo y más recursos a la logística dada<sup>372</sup>.

El proceso de sistematización contó con una indeterminación en el diseño del proceso participativo sobre cómo sistematizar la gran información que se generaría<sup>373</sup>, además hubo escaso tiempo para que el Comité de Sistematización pudiera realizar su trabajo<sup>374</sup>. En

---

<sup>369</sup> Entrevista personal a María Cristina Escudero de fecha 23 de marzo de 2018.

<sup>370</sup> Entrevista personal a María Cristina Escudero de fecha 23 de marzo de 2018.

<sup>371</sup> Entrevista personal a María Cristina Escudero de fecha 23 de marzo de 2018.

<sup>372</sup> En este sentido el proyecto FONDECYT N° 1170362 “Hacia una teoría de la receptividad deliberativa en procesos constituyentes. Los diálogos ciudadanos en perspectiva comparada”, pretende analizar la argumentación dada en los ELAs a través de la utilización categorías en los discursos de elite que permitan saber cuáles son las justificaciones que los partícipes utilizan para escoger uno u otro derecho. Lo anterior permitirá otorgar más información al contenido de la participación aunque con “el riesgo de realizar un lectura elitista de la discusión política aunque más informativo y explícito de cara a poder manifestar definiciones políticas constitucionales” (Entrevista personal a Constanza Ihnen, 9 de marzo de 2018).

<sup>373</sup> Piénsese que la proyección de tareas del Comité de Sistematización eran de 3.000 ELAs y se sistematizaron 7.964. Véase Sierra, Lucas. Ob. cit. p. 6

<sup>374</sup> El Comité de Sistematización señaló en su informe que “los plazos acotados en debían generarse resultados completos para las etapas de cabildos provinciales y regionales y la no existencia de métodos y técnicas inmediatamente disponibles que permitieran el procesamiento total de la información cualitativo” fue el gran desafío metodológico de su informe. Véase Comité de Sistematización, Ob. cit. p. 42

términos simples, cuándo se diseñó el proceso de participación ciudadana no se tenía claridad sobre cómo se podía sistematizar la gran cantidad de información que emanaron de los cabildos ciudadanos.

De esta forma, podemos deducir que para el Ejecutivo le era más importante poder contar con una masividad en los procesos de participación más que la discusión propia de ideas (deliberación), debido a que la masividad lleva consigo problemas de sistematización y por tanto extraer qué es lo que se discutió en los foros participativos. No obstante, y cómo se ha visto hasta aquí, masividad no es sinónimo ni de inclusión, ni de pluralismo ni igualdad: al basar la metodología de participación mediante la voluntariedad de los partícipes, en contextos de grupos relativamente homogéneos y no existir incentivos para la actuación de grupos desventajados, la masividad no se tradujo en mayor inclusión, pluralismo e igualdad, afectando en consecuencia (también) la imparcialidad de la argumentación y la deliberación en sí. Es más, para Lucas Sierra, el proceso de participación “no pretendía ser representativo y sus resultados, por lo mismo, no son –ni podrían ser- vinculantes”<sup>375</sup>.

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que las metodologías de sistematización utilizadas no tuvieron efectos concretos de cara a la deliberación. Para María Cristina Escudero<sup>376</sup>, la sistematización tuvo sentido de poder dar seriedad sobre qué es lo que la ciudadanía opina respecto de los temas constitucionales y que “no pueda ser utilizada la participación como un mecanismo de concentración de poder o manipulada por una facción política”<sup>377</sup>. Sumado a lo anterior, la sistematización, *entrega incentivos* al sistema político para que los representantes tomen en cuenta el contenido vertido en las etapas de participación y sea muy costoso para los políticos que se encarguen del reemplazo constitucional de desecharlos. De esta forma, “la sistematización sirve para contrastar la información a los representantes, otorgando herramientas a los grupos intermedios para hacerlos valer”<sup>378</sup>.

Así, la metodología de sistematización colabora con la responsabilidad política y rendición de cuenta que tienen los representantes para con los partícipes del proceso constitucional chileno. En la medida que existan documentos de sistematización a la participación, podrá

---

<sup>375</sup> Sierra, Lucas. Ob. cit. p. 9

<sup>376</sup> Ex - integrante del Comité de Sistematización del proceso constituyente.

<sup>377</sup> Entrevista personal a María Cristina Escudero de fecha 23 de marzo de 2018.

<sup>378</sup> Entrevista personal a María Cristina Escudero de fecha 23 de marzo de 2018.

devolver a la gente el poder sobre el contenido de esa participación y hacerlas exigibles a los representantes políticos. Los casos analizados en el capítulo anterior dan cuenta que si no existen metodologías serías y profesionales sobre la participación realizada, éstas pueden ser cooptadas por hegemonías políticas (Colombia, Ecuador o Bolivia) impidiendo la democratización de la discusión constitucional.

De esta forma, la sistematización dada en el proceso de participación favoreció la masividad por sobre la discusión y la argumentación. Lo anterior debido a problemas de carácter logístico (falta de tiempo) y cómo enfrentar procesos de participación masivos (entendiéndose que era la primera vez en Chile que se daba una instancia de participación tan grande como esta). No obstante, la sistematización de la participación contó una sana discusión pública y transparencia a la hora de establecer las metodologías, lo que permite que la ciudadanía pueda apropiarse de la información allí elaborada, no pudiendo ser manipulada por facciones políticas: la información sistematizada otorga poder a las personas a exigirles a sus representantes.

Finalmente, si bien es cierto se siguió estándares de independencia y profesionalismo a la hora de sistematizar el proceso de participación, dadas las condiciones en las que se elaboraron los procesos de participación (voluntariedad de participantes, homogeneidad en grupos de discusión, sin acciones afirmativas o incentivos a grupos desventajados), no puede entenderse que el impacto al proyecto constitucional sea vinculante debido a la falta de representatividad de los participantes. Así, la metodología de sistematización del proceso de participación permitió más que una incidencia real en el contenido del proyecto de nueva Constitución<sup>379</sup>, una herramienta de responsabilidad política para con los impulsores de la iniciativa de participación en el proceso constituyente chileno.

### 3.3. Proceso Constituyente Indígena

Si bien es cierto que en el proceso de participación de Encuentros Auto-convocados y Cabildos tuvieron lugar encuentros locales de pueblos indígenas (137 encuentros con 1915

---

<sup>379</sup> Lucas Sierra señala críticas específicas a la metodología utilizada de cara a la sistematización del proceso de participación constitucional señalando incluso que la “incidencia no es fácil, en parte importante, a mi juicio, por problemas de diseño metodológico y de la forma en que se hizo la sistematización de los resultados”. En Sierra, Lucas. Ob. cit. p. 40.

participantes)<sup>380</sup>, el Ejecutivo vio la necesidad de establecer un proceso especial, “no excluyente”<sup>381</sup> para los pueblos indígenas durante el desarrollo del proceso constituyente. Esto en virtud de las obligaciones internacionales y el respeto del Convenio 169 de la OIT en cuanto a respetar la necesidad de incorporar “elementos de pertinencia cultural, representación y formas tradicionales de adopción de decisiones”<sup>382</sup> y materializar un principio de igualdad que permita a los Pueblos indígenas puedan articularse y participar con voz propia.

De este modo, parece correcto que el proceso constituyente indígena haya incorporado mecanismos que permitieran una deliberación coherente con su posición desventajada, desarrollándose formas de participación que los visibilice institucional y fácticamente en el proceso impulsado por el Ejecutivo. Así las cosas, seguir los lineamientos del Convenio 169 de la OIT pareciera ser el mecanismo correcto para llevar adelante procesos de deliberación para pueblos indígenas.

No obstante, se ha acusado al proceso de múltiples falencias que impiden entender que se llevó adelante un proceso que haya respetado el Convenio 169 de la OIT. Entre ellas que no existieron garantías en el establecimiento de una metodología de trabajo en cuanto no se les permitió a los representantes de los Pueblos Indígenas contar con asesoría de confianza, no hubo talleres previos a los procedimientos de consulta, se hizo entrega de información escasa, los plazos fueron impuestos unilateralmente, entre otras<sup>383</sup>. Se dificultó, con ello, la etapa de deliberación interna dentro de las comunidades indígenas impidiendo la normal discusión de los puntos abordados. Sumado a ello, se denunció que en la etapa regional de Tarapacá no hubo planificación y metodología para una única jornada y que en la jornada nacional se realizaron precisiones y solicitudes por parte de las comunidades que no fueron respondidas por el Estado. Se denunció que en el Diálogo Nacional se terminó el día 21 de

---

<sup>380</sup> Consejo Ciudadano de Observadores, Ob. cit. p. 119

<sup>381</sup> Gobierno de Chile, Ministerio de Desarrollo Social. “Informe Final...” Ob. cit. p. 9

<sup>382</sup> Lautaro Loncon, “Proceso constituyente, tratados mapuche. Elementos para la discusión”, en *Nueva Constitución y Pueblos Indígenas*, UACH/Pehuen: Santiago, 2016. p. 193. En: Observatorio del Proceso Constituyente en Chile, “Editorial”, Boletín nº10 (noviembre 2017). [En línea]: <http://redconstituyente.cl/boletin-n-10/> [consulta 23 de octubre de 2017].

<sup>383</sup> Véase Acción de Protección presentado por don Guillermo Samuel Pacha Quenaya, doña Adimelia Palmenia Moscoso García, don David José Esteban Moscoso, don Alejandro Javier Capetillo Caqueo, don Juan Carlos Mamani Lucas, doña Aline Patricia Papić Tiaina, y don Alexander Wilfredo Valderrama Olcay contra la Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social de la Región de Tarapacá. Causa Ilustre Corte de Apelaciones rol Nº 916-2017 (Protección).

octubre de 2017 (cuando estaba previsto el 19 de octubre) con un número limitado de dirigentes, sin asesores ni representantes de los Pueblos indígenas de la región de Tarapacá. Todo con “un afán de cumplir fraudulentamente con los objetivos Presidenciales, a costa de la vulneración de derechos humanos de los pueblos indígenas”<sup>384</sup>.

De este modo, la Corte de Apelaciones de Iquique dictaminó que en “relación con la existencia de la acción reprochada debe concluirse que el procedimiento empleado no ha sido el adecuado y se ha faltado a la buena fe, principios ambos que conforme el Decreto Supremo 66, son básicos e inspiradores y deben respetarse en el proceso de consulta”<sup>385</sup>. La Corte justificó su decisión en cuanto “no aparece que en la etapa de planificación se consensuara la metodología de trabajo a emplear, resultando en la práctica impuesta la metodología por el órgano estatal. Tampoco se estableció la disposición de medios que garantizaran la generación de un plano de igualdad, así como los mecanismos de difusión y logística en general”<sup>386</sup>. Según la Corte, no hubo educación cívica tampoco asociada, ni tiempo definido para asimilar la información por comuneros y sus representantes; se crítica que la suma que aportó el Estado de Chile para asesorías fueran de \$200.000 para un profesional (incluyendo en este monto gastos y honorarios), lo que evidencia “claramente poca seriedad en la asesoría que el Estado garantizaba, privándole en ese aspecto de igualdad de trato para alcanzar acuerdos serios, conscientes e informados”<sup>387</sup>. Finalmente, se deja de manifiesto que se aumentaron los días de las reuniones en el diálogo nacional existiendo con esto condiciones inadecuadas de un punto de vista personal, laboral, familiar y comunicacional para el desarrollo correcto de una deliberación.

Finalmente, y como ya se señaló más arriba, la Corte declaró que la consulta existieron vicios de ilegalidad y arbitrariedad en la medida, que no se respetó el proceso de consulta según el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT. La Corte entiende que para llevar adelante un proceso de consulta serio no debe estar sólo una estructura formal sino además de

---

<sup>384</sup> Ibid. p. 8

<sup>385</sup> SCA Tarapacá, considerando Duodécimo, rol: 916-2017.

<sup>386</sup> SCA Tarapacá, considerando Duodécimo, rol: 916-2017.

<sup>387</sup> SCA Tarapacá, considerando Duodécimo, rol: 916-2017.

contenido, de lo contrario “la discriminación, la desconsideración, la omisión, el olvido y el desconocimiento permanecerán en el fondo inalterables y sólo con una carátula distinta”<sup>388</sup>.

En definitiva, la Corte dispuso “la repetición del proceso de consulta correspondiente, en tanto única vía idónea de corregir lo defectuoso del mismo en sus diversas etapas, toda vez que atento a lo previsto en el artículo 3 del DS 66 sólo en la medida que se dé cumplimiento a los principios de la consulta a través del procedimiento establecido en el reglamento, se tendrá por cumplido el deber de consulta”<sup>389</sup>.

Lo anterior, fue revocado por la Corte Suprema señalando que:

“se hace evidente la impertinencia, por falta de oportunidad, de desarrollar un nuevo proceso de consulta indígena para revisar el tema y materia de esta acción constitucional, razón por la que esta Corte no se encuentra actualmente en condiciones de adoptar las providencias necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección de los afectados en los términos que se contemplan en el artículo 20 de la Constitución Política y, por consiguiente, al no concurrir en la especie el presupuesto de procedencia de la acción de protección a que se aludió en el párrafo d) del fundamento primero, no podrá prosperar”<sup>390</sup>.

Si bien está revocada la sentencia de la Corte de Iquique, el trasfondo de la sentencia representa una falta de entendimiento del Ejecutivo a la importancia de las metodologías para poder validar y otorgarle un peso *realmente participativo* a los procesos como el descrito. Revertir la invisibilización de los pueblos originarios en la toma de decisiones está dado por un correcto funcionamiento de los mecanismos de consulta que se articularon y en la medida que no se cumplan con los estándares mínimos, no podrían darse un cumplimiento a los principios normativos de participación deliberativa vistos en el trabajo (como la vinculatoriedad de decisiones, pluralidad, respeto a la igualdad de grupos subordinados e inclusión). Tal como en los casos de Bolivia, Ecuador y Colombia, fue la forma de llevar adelante el proceso de participación la que impidió llevar un proceso constituyente inclusivo, plural, con respeto de igualdad en grupos subordinados que

---

<sup>388</sup> SCA Tarapacá, considerando Decimotercero, rol: 916-2017.

<sup>389</sup> SCA Tarapacá, considerando Decimocuarto, rol: 916-2017.

<sup>390</sup> SCS, considerando Cuarto, rol: 1186-2018.

finalmente tuviera la capacidad de representar fidedignamente el principio de la voluntad soberana. De este modo, queda en entredicho la forma en que los pueblos indígenas pudieron *incidir* con su participación en la redacción del proyecto constitucional que elaboró el Gobierno dentro de sus oficinas.

## **Conclusión**

La presente investigación estableció la democracia deliberativa republicana como el mejor modelo para instaurar la participación en procesos constituyentes. A pesar de las críticas que pueda sufrir, el modelo de democracia deliberativa republicana posee características que permiten consensos y pondera de forma adecuada la participación con la representación, a través de la inclusión de grupos desventajados. Lo anterior se da debido a que una democracia deliberativa republicana es consciente de los vectores de poder que influyen en las decisiones políticas y la participación en sí, visibilizando a grupos tradicionalmente desplazados de las decisiones políticas.

Sumado a ello, la democracia deliberativa está inspirada en una serie de principios normativos que deberían inundar la participación en procesos constituyentes, en nuestra investigación se resaltaron los siguientes:

- Pluralidad de sujetos políticos colectivos
- Inclusión
- Igualdad política
- Imparcialidad en contextos de deliberación
- Racionalidad y mejores argumentos como base del sistema democrático deliberativo
- Publicidad

Estos principios entrarán en conflicto unos con otros, por lo que será necesario definir políticamente qué valores son más preponderantes al momento de concretar su materialización. En este trabajo se privilegia la inclusión, la pluralidad e igualdad política por sobre la imparcialidad y mejores argumentos, dado que sólo en la medida que estén todos los actores políticos presentes, en igualdad de condiciones, será posible tener los mejores argumentos y un contexto de imparcialidad para la discusión política.

Así, la participación en procesos constituyentes, dados los criterios señalados, debiese colaborar para que se den espacios legitimadores en la construcción de una nueva carta fundamental. De este modo, una verdadera participación en procesos constituyentes no se



agota en un referéndum ratificatorio, por el contrario, busca fórmulas complejas que permitan a todos los actores del espectro político participar bajo su propia voz.

Materializando lo anterior, en el presente trabajo se señaló que una participación deliberativa debe contemplar, en primer lugar, una robusta educación cívica para toda la ciudadanía, considerando distintos estilos de vida y cosmovisiones. La necesidad de buscar mejores argumentos bajo un marco de imparcialidad, como también la cristalización de los principios de inclusión y pluralismo exigen que exista una educación cívica que alcance las diferencias de los ciudadano/as de distinto origen étnico y/o de distintas lenguas. Sumado a lo anterior, las experiencias comparadas han dado cuenta que la participación debe darse en espacios de *mini-publics* que permitan la discusión y formación de opinión de los participantes, incluyendo nuevos tópicos a la discusión política. Si existe una *representatividad plena* de los grupos que deliberan, debiese existir una vinculatoriedad en la forma que se toman las decisiones para una nueva carta fundamental.

Lo anterior se dará a través de mecanismos que permitan la sistematización seria e independiente de los procesos de participación ciudadana. Si es que de verdad se pretende incorporar nuevos *inputs* a la discusión sobre una nueva Constitución, es necesario garantizar que la sistematización de estos procesos se den en condiciones de independencia y autonomía, pues de lo contrario, corren el riesgo de ser capturados por hegemonías políticas sesgadas tal como en los casos de Colombia, Ecuador o Bolivia. Con la adecuada sistematización de los procesos de participación es posible exigir a los representantes los contenidos que la ciudadanía ha señalado, materializándose así los principios de responsabilidad política y rendición de cuenta. De esta forma, se consagra la idea de vinculatoriedad de los espacios de participación.

Finalmente, los procesos de participación constituyente analizados en el presente trabajo dan cuenta en su mayoría que no es posible entender los mismos sin un referéndum ratificatorio. Si bien es cierto que por sí sólo no constituye un mecanismo plenamente deliberativo, el referéndum ratificatorio debe ser leído como parte de un conjunto de iniciativas (educación cívica, *mini-publics* deliberativos, sistematización transparente, etc.) el cual permite culminar un proceso (de participación) constituyente de la mejor manera. Al menos así lo demuestra la experiencia internacional.

No obstante, esta investigación propone que los procesos de participación constitucional no vienen aparejados de forma inmediata a una mayor legitimidad del nuevo texto constitucional, sino que es necesario observar el contexto político y la materialización de los instrumentos de participación. Si bien la participación trae aparejado mayor información a la ciudadanía, sentido crítico a la realidad constitucional y mayores índices de democracia (en la mayoría de los casos), no es una condición necesaria para que se dé una mayor legitimidad al nuevo texto constitucional.

Por último, se analiza el proceso de participación constituyente chileno. El análisis calza perfectamente con el estudio de Ginsburg, Elkins y Blount en cuanto tropezar, fallar e improvisar es algo esperable en la participación en procesos constituyentes<sup>391</sup>. A pesar de que existió una metodología de “convergencia deliberativa”, al realizar un zoom al diseño e implementación de los modelos de participación chilenos en el proceso constituyente, estos fallaron en diversas formas: i) no hubo una educación cívica previa que garantizara una participación en igualdad de condiciones; ii) la voluntariedad de la participación, sumado a la falta de incentivos para grupos desventajados, produjo una concentración de la elite en la participación; iii) no hubo la inclusión de otros idiomas además del castellano en el proceso de participación, entre otros aspectos.

El estudio expuesto da cuenta que uno de los puntos altos del proceso de participación fue la discusión e implementación de formas de sistematización serias e independientes al impulsor de la iniciativa (Ejecutivo). El hecho de que se haya configurado un Comité de Sistematización y un Consejo de Observadores dio cuenta de la transparencia del proceso y la ausencia de una intención de apropiación y/o manipulación de los participantes, manifestándose libremente todos aquellos que fueron parte del proceso. De esta manera –tal como señalaron las expertas consultadas- el producto de la sistematización otorga una garantía a la ciudadanía para que se respete su voluntad emitida en los ciclos de participación y se materialicen los deberes de responsabilidad política y rendición de cuenta que tienen los representantes para con los participantes.

No obstante lo anterior, los estándares de transparencia existentes en la redacción del proyecto de nueva constitución no dicen relación con un modelo de democracia

---

<sup>391</sup> Véase Ginsburg, Tom; Elkins, Zachary; Blount, Justin. Ob. Cit. p. 215.

deliberativa, sino más bien con uno elitista y representativo. El hecho de que no se haya llamado a participar a la ciudadanía en el proyecto de nueva constitución, el que haya sido del todo solapado el proceso de escrituración, el que no existan criterios públicos y transparentes al modo en cómo se iban a recoger las Bases Ciudadanas (más allá del “*incidirá*” y de la página del gobierno que señala la trazabilidad de las Bases Ciudadanas), hacen retroceder lo avanzado en cuanto a la metodología deliberativa propuesta por el Gobierno. Así, lejos de percibirse un ánimo de incorporar a la ciudadanía en la materialización de una nueva constitución, se observa un distanciamiento al esfuerzo ciudadano de haber participado en cabildos ciudadanos y ELAs.

De esta manera, se da por finalizado el proceso de participación constitucional chileno con un proyecto de reforma constitucional para modificar la Constitución Política de la República que se encuentra en el primer trámite constitucional<sup>392</sup>. Se espera desde una perspectiva deliberativa que los político/as impulsores de esta iniciativa den cuenta y sean responsables políticamente de esta medida empujando el proyecto de una nueva Constitución independientemente de sus puestos en la institucionalidad; de lo contrario, se estará aún más lejos del ideal normativo que inspira la democracia deliberativa.

---

<sup>392</sup> Boletín N° 11.617-07 “Proyecto de reforma constitucional, iniciado en mensaje de S.E. la Presidenta de la República, para modificar la Constitución Política de la República.” [En línea: [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=12132&prmBoletin=11617-07](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12132&prmBoletin=11617-07)] [Consulta el 10 de abril de 2018]

## Bibliografía:

1. ACKERMAN, Bruce. "Storrs Lectures: Discovering the Constitution". Yale Faculty Scholarship Series. Paper 149: 1013-1072. Jan. 1984. [En línea] <[http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/149](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/149)> [consulta: 10 de febrero 2017].
2. \_\_\_\_\_. Constitutional Politics/Constitutional Law (1989). Faculty Scholarship Series Paper 140. 99 (3): 453-547. Dec. 1989. [En línea] <[http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/140/?utm\\_source=digitalcommons.law.yale.edu%2Ffss\\_papers%2F140&utm\\_medium=PDF&utm\\_campaign=PDFCoverPages](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/140/?utm_source=digitalcommons.law.yale.edu%2Ffss_papers%2F140&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages)> [consulta: 10 de febrero 2017].
3. ACKERMAN, Bruce y FISHKIN, James. "Deliberation Day", New Haven and London, Yale University Press, 2004. 277p.
4. ATRIA, Fernando. "La constitución tramposa", Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2013. 164p.
5. \_\_\_\_\_. "La forma del derecho", Madrid, España, Marcial Pons, 2016. 500p.
6. ARENDT, Hannah. "The Human condition", Chicago, The University of Chicago Press, 1998. 349p.
7. AYWLIN, Sebastián y PARDO, Diego. "El procedimiento se va convirtiendo lentamente en sentencia", Cuadernos de Coyuntura, Año 3(nº10), 2015.
8. BACHELET, Michelle. [en línea] "Discurso de la Presidenta de la República al anunciar el proceso constituyente". Disponible online en: <http://www.gob.cl/2015/10/13/discurso-de-la-presidenta-de-la-republica-al-anunciar-el-proceso-constituyente/>. Y la infografía del proceso en la misma página web. [consulta: 15 noviembre de 2017].

9. BARBER, Benjamin. "Strong Democracy. Participatory politics for a new age", London, University of California Press, 2003. 320p.
10. BECKER CASTELLARO, Sebastián. "¿Asamblea Constituyente o Congreso? Quién debe resolver la crisis constitucional en Chile", Libertades Públicas, Colección Breviarios, N°4, 1-14, 2016. [En línea] <http://www.libertadespublicas.org/wp-content/uploads/2016-Becker-Asamblea-constituyente-o-congreso.pdf> [consulta: 20 de octubre 2017].
11. \_\_\_\_\_ . "Avanzando hacia una democracia participativa", Revista de Derecho Público n° 86: 185-191, 2017.
12. BERLIN, Isaiah "Dos conceptos de libertad" en del mismo Libertad y Necesidad en la historia (trad. De Julio Bayón). Madrid, España, Ediciones de la Revista de Occidente, 1981.
13. BÖCKEFÖRTE, E.W. "Democracia y representación. Crítica a la discusión actual sobre la democracia". En: Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia, Madrid, España, Trotta, 2000.
14. BUSCH VENTHUR, Tania "El Concepto de Constitución y la Incomodidad Constitucional en Chile". Global Jurist. 12(2): 1-18, 2012.
15. CASTEL GAYÁN, Sergio. "Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?", Revista catalana de dret públic, n°43: 279-316, 2011.
16. CASTELLÀ ANDREAU, Josep. "Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad", Cuadernos Manuel Giménez Abad, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudio Parlamentario y del Estudio Autonómico, Zaragoza, N°5: 202-213, Junio 2013.
17. CHÁVEZ, Patricia y MOKRANI, Dunia. "Los movimientos sociales en la Asamblea Constituyente. Hacia la reconfiguración de la política", OSAL, CLACSO: 8(N°22):107-127, 2007.

18. CCO, Informe final sobre el proceso de participación y diálogos constitucionales que convocó el Gobierno de Chile durante el 2016, Santiago, 2017. [En línea] <<https://www.unaconstitucionparachile.cl/Informe-Final-CCO-16-de-enero-de-2017.pdf>> [consulta 10 de febrero de 2017].
  
19. COMITÉ DE SISTEMATIZACIÓN, “Sistematización de la Etapa Participativa del Proceso Constituyente abierto a la ciudadanía. Informe Ejecutivo”, Enero 2017. p. 45 [En línea] <[https://www.camara.cl/camara/media/destacados/comision/docs/Sistematizacion\\_Proceso\\_Constituyente.pdf](https://www.camara.cl/camara/media/destacados/comision/docs/Sistematizacion_Proceso_Constituyente.pdf)> [consulta 10 de febrero de 2017].
  
20. CONSTITUTION MAKING FOR PEACE, “Preparing the public to participate: civic education”. [En Línea]: <[http://constitutionmakingforpeace.org/cmp\\_handbook/2-2-2-preparing-the-public-to-participate-civic-education/](http://constitutionmakingforpeace.org/cmp_handbook/2-2-2-preparing-the-public-to-participate-civic-education/)> [consulta 10 de febrero de 2017].
  
21. CONTRERAS, Pablo; LOVERA, Domingo y RIFFO, Ernesto. “Proceso (¿)constituyente(?)”, Revista de Estudios de la Justicia, N°23: 69-91, 2015.
  
22. CRANE, Peter. “Participation and constitutionalism”, Federal Law Review, Vol. 38, 319-334, 2010.
  
23. DE TOCQUEVILLE, Alexis. “La democracia en América”, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2º edición, 2011. 751p.
  
24. EISENSTADT, Todd; LEVAN Carl; MABOUDI, Tofigh. “When talk trumps text: the democratizing effect of deliberation during constitution-making, 1974-2011”. American Political Science Association, Vol. 109(3): 592-612, 2015.
  
25. ELSTER, Jon. “Forces and mechanisms in the Constitution-Making Process” Duke Law Journal, 45(2): 364-369, 1995.
  
26. \_\_\_\_\_ . “Arguing and Bargaining in two constituent Assemblies”, Journal of Constitutional Law, Vol 2(2): 345-421, Mar. 2000.

27. ELSTER, Jon (comp). “La democracia deliberativa”, 1º edición, Gedisa, Barcelona, 2001. 348p.
28. FACUSE, Nicolás y QUEZADA, Flavio (Eds). “Herramientas constituyentes para elaborar una nueva constitución en Democracia. Libro I: Concepto, principios e institucionales”, 1º edición, Santiago de Chile, Instituto Igualdad, 2016. 91p.
29. FISHKIN, James. “How the people speak?”, 1º edición, New York, U.S.A., Oxford University Press, 2009. 236p.
30. FRASER, Nancy. “Rethinking the public sphere: Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy”, Duke University Press, Social Text, N° 25/26: 56-80, 1990.
31. FUENTES, C. y JOIGNANT, A. (Eds.) “La solución Constitucional”. Santiago de Chile, Catalonia, 2015. 323p.
32. FUENTES, C., BASSA, J. & LOVERA, D. “La metodología del proceso constituyente”, El Mercurio, 13 de febrero, 2016. [En línea] <http://www.elmercurio.com/blogs/2016/02/13/39356/La-metodologia-del-proceso-constituyente.aspx> [consulta 10 de febrero de 2017].
33. FUENTES, CLAUDIO. “El proceso constituyente: ni chicha ni limoná”, Punto de quiebre, la nueva Constitución y la ciudadanía, Barómetro de política y equidad, Vol. 11: 23-42, julio 2016.
34. \_\_\_\_\_. “El proceso constituyente: la vía chilena hacia el cambio constitucional”, Anuario de Derecho Público UDP: 107-130, Dic. 2016.
35. FUNG, Archon. “Recipes for Public Spheres: Eight institutional design choices and their consequences”, The journal of Political Philosophy. Vol. 11, n° 3: 338-367, 2003.
36. GAJARDO FALCÓN, Jaime. “El dilema constitucional chileno”, Serie de documentos de trabajo Universidad Externado de Colombia, vol. N°15: 1-16, 2014.

37. GARRETÓN MERINO, Manuel Antonio. “La crisis de la sociedad chilena, nueva Constitución y proceso constituyente”, Anales de la Universidad de Chile, Séptima serie N°10, 79-92, 2016.
38. GARRIDO VERGARA, Luis; VALDERRAMA, Luz Marina & RÍOS PEÑAFIEL, Javier. “Democracia deliberativa, instituciones y participación ciudadana en América Latina”, Revista de Ciencia Política, Vol. 54 (2), 255-175, 2016.
39. GARGARELLA, Roberto. “La democracia deliberativa y sus presuntas paradojas” En: García Jaramillo, Leonardo (Coord.), “La democracia deliberativa a debate”, Medellín, Colombia, Cuaderno de Investigación No. 85 - Colección bibliográfica, Universidad EAFIT, Enero de 2011. pp. 137-148.
40. \_\_\_\_\_. “Latin American constitutionalism, 1810-2010”, 1º edición, Oxford University Press, New York, 2013. 283p.
41. GHAI, Yash. “La asamblea constituyente en la elaboración de la constitución política”, International IDEA, Estocolmo, 2006. 41p.
42. \_\_\_\_\_. “The constitution reform process: comparative perspectives”, Toward Inclusive and Participatory Constitution Making, 3-5 August, 2004. Kathmandu. [En línea] <[http://nja.nic.in/P-950\\_Reading\\_Material\\_5-NOV-15/2.workshop%20paper%20-%20Yash%20Ghai.pdf](http://nja.nic.in/P-950_Reading_Material_5-NOV-15/2.workshop%20paper%20-%20Yash%20Ghai.pdf)> [consulta 27 de octubre de 2017].
43. GINSBURG, Tom, ZACHARY, Elkins y JUSTINE, Blount. “Does the Process of Constitution-Making Matter?”, American Review of Law and Society, vol. 5: 201-223, July 2009.
44. GOBIERNO DE CHILE. “¿Qué constitución queremos para Chile? Guía para el diálogo”, 2016. [En línea] <[http://www.gob.cl/docs/guia\\_para\\_el\\_diálogo.pdf](http://www.gob.cl/docs/guia_para_el_diálogo.pdf)> [consulta 10 de febrero de 2017].
45. \_\_\_\_\_. “Constitucionario”, 2015. [En línea] Disponible en: <<http://www.constitucionario.cl/wp-content/uploads/2015/12/Constitucionario.pdf>> [consulta 10 de febrero de 2017].



46. \_\_\_\_\_. Ministerio de Desarrollo Social. “Informe Final. Sistematización Proceso de Consulta Constituyente Indígena”, 2017. 563p. [En línea] <<http://www.constituyenteindigena.cl/wp-content/uploads/2017/11/libro-15-1.pdf>> [consulta 10 de febrero de 2017].
47. \_\_\_\_\_. “Plataforma de trazabilidad. Nueva Constitución y Bases Ciudadanas”, Santiago, 2018. p. 2. [En Línea] <[https://www.unaconstitucionparachile.cl/ficha\\_tecnica\\_plataforma.pdf](https://www.unaconstitucionparachile.cl/ficha_tecnica_plataforma.pdf)> [Consultado con fecha 13 de abril de 2018].
48. GOODIN, Robert & DRYZEK, John. “Deliberative impacts: The macro-political uptake of Minipublics”, *Political & Society*, Vol .34 N° 2: 219-244, June 2006.
49. GUASTINI, Ricardo. “Estudios de Teoría Constitucional”, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2001. 278p.
50. HABERMAS, Jürgen. “Facticidad y Validez”, 5° edición, Madrid, España, Editorial Trotta, 2008. p. 689.
51. \_\_\_\_\_. “¿Cómo es posible la legitimidad por vía de legalidad?”, *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Doxa, núm. 5: 21-45, 1998. [En línea] <[http://www.cervantesvirtual.com/portales/doxa/catalogo\\_doxa/](http://www.cervantesvirtual.com/portales/doxa/catalogo_doxa/)> [consulta 10 de febrero de 2017].
52. HEISS, Claudia. “Soberanía popular y ‘momento constituyente’ en el debate sobre cambio constitucional en Chile”, *Revista Anales*, Séptima serie n°10: 111-125, 2016.
53. HOBBS, Thomas. *Leviatán* (Trad. Manuel Sánchez Sarto), México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1940. 561p.
54. ICCS, “Estudio Internacional de Educación Cívica y Formación Ciudadana. Presentación nacional de resultados”, Agencia de Calidad de la Educación, 7 de noviembre de 2017. [En línea]: [http://archivos.agenciaeducacion.cl/PRESENTACION\\_EDUCACION\\_CIVICA.pdf](http://archivos.agenciaeducacion.cl/PRESENTACION_EDUCACION_CIVICA.pdf) [consulta 10 de febrero de 2017].

55. JIMÉNEZ MARTIN, Carolina. “Momentos, escenarios y sujetos de la producción. Aproximaciones críticas al procesos constitucional de los noventa”, Análisis político, nº58: 132-156, 2006.
56. JORDÁN DÍAZ, Tomás y FIGUEROA RUBIO, Pamela. “El proceso constituyente abierto a la ciudadanía. El modelo chileno de cambio constitucional”, Revista de estudios parlamentarios Hemiciclo, Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Nº16 (2): 46-68, 2017.
57. KRAMER, Larry. “The People Themselves: Constitutionalism and Judicial Review”, New York, Oxford University Press, 2004. 363p.
58. KYMLICKA, Will. “Muticultural Citizenship”, Oxford, Oxford University Press, 2013. 280p.
59. LA NACIÓN, “La OIT Destaco la consulta constituyente indígena chilena”, 14 de febrero de 2018. [En línea]: <http://lanacion.cl/2018/02/14/la-oit-destaco-la-consulta-constituyente-indigena-chilena/> (consulta 20 de febrero de 2018).
60. LACLAU, Ernesto & MOUFFE, Chantal. “Hegemonía y estrategia socialista”, 3º ed., Buenos Aires, FCE, 2015. 246p.
61. LÓPEZ MAYA, Margarita. “Venezuela: de la democracia participativa al Estado comunal”. En: Lissindini, Alicia; Welp, Yanina y Zovatto Daniel (comp.), “Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina”, Centro de investigaciones sobre democracia directa, UNAM, México D.F., 2014. pp. 71-106.
62. LOEWENSTEIN, Karl. “Teoría de la Constitución”, 2º edición, Barcelona, España, Editorial Ariel, 1979. 619p.
63. LUCIANI, Massimo. “Il Referendum. Questioni teoriche e dell’esperienza italiana”, Revista catalana de dret public, nº27: 157-182, 2008.
64. NEGRETTO, Gabriel. “Procesos Constituyentes y Refundación democrática. El caso de Chile en perspectiva comparada”, Revista de Ciencia Política, vol.35 (1):

- 201-215, 2015. [En línea]  
[http://www.utdt.edu/ver\\_contenido.php?id\\_contenido=11169&id\\_item\\_menu=5858](http://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=11169&id_item_menu=5858)  
[consulta 23 de octubre de 2017].
65. \_\_\_\_\_. “Los procesos constituyentes en América Latina. Una visión comparada”, Revista Argentina de Teoría Jurídica, Vol. 16 (2): 1-24, 2015.
66. NOGUEIRA, Humberto, “Consideraciones sobre poder constituyente y reforma de la Constitución en la teoría y práctica constitucional”, Revista *Ius et Praxis*, 15 (1): 229-262, 2009.
67. MARTÍ, José Luis. “La República Deliberativa”, Marcial Pons, Barcelona, España, 2006. 356p.
68. MILL, John Stuart. “Ensayo sobre la libertad”, Madrid, Mestas Ediciones, 2006. 187p.
69. MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA, División de Estudios. “Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía. Guía metodológica para la etapa participativa territorial”, Abril-Agosto 2016, p.77. [En línea]: [https://www.unaconstitucionparachile.cl/guia\\_metodologica\\_proceso\\_constituyente\\_abierto\\_a\\_la\\_ciudadania.pdf](https://www.unaconstitucionparachile.cl/guia_metodologica_proceso_constituyente_abierto_a_la_ciudadania.pdf) [consulta 23 de febrero de 2018].
70. MOEHLER, Devra C. “Participation and support for the constitution in Uganda”, Journal of Modern African Studies, Vol.44 (2), 275-308, 2006.
71. MOUFFE, Chantal. “En torno a lo político”, 1ª ed. 2ª. reimp.- Buenos Aires, FCE, 2011. 144p.
72. MORALES, Mauricio. “Proceso Constituyente ABC1”, La Tercera, 7 de junio 2016. [En línea]: <https://www.pressreader.com/chile/la-tercera/20160607/281651074373080> [consulta 23 de febrero de 2018].
73. MUÑOZ LEÓN, Fernando. “Hegemonías y Nueva Constitución”, 1º ed., Valdivia, Ediciones UACH, 2016. 222p.

74. \_\_\_\_\_. “Chile es una república democrática”: la asamblea constituyente como salida a la cuestión constitucional”, Anuario de Derecho Público, (1), 60-94, 2013.
75. OECD, “Scan report on the citizen participation in the constitutional process”, Public Governance Review, 2017. [En línea]: <https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-chile-2017.pdf> [consulta 23 de octubre de 2017].
76. OBSERVATORIO DEL PROCESO CONSTITUYENTE EN CHILE, “Editorial”, Boletín nº10 (noviembre 2017). [En línea]: <http://redconstituyente.cl/boletin-n-10/> [consulta 23 de octubre de 2017].
77. PATEMAN, Carole. “Participatory Democracy Revisited”, APSA Presidential Address, Vol. 10 (1): 7-19, 2012.
78. \_\_\_\_\_. “Participação e Teoría Democrática”, Tradução Luiz Paulo Rouanet, Sao Paulo, Brasil, Paz e Terra, 1992. 157p.
79. PARÉS, Marc (Coord.), “Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa”, Barcelona, Espala, Ariel, 2009. 471p.
80. PARKINSON, John & MANSBRIDGE Jane (Edit.). “Deliberative System: Deliberative Democracy at the Large Scale”, Cambridge, Cambridge University Press, 2012. 193p.
81. PNUD, “Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada”, Programa de Gobernabilidad Democrática, Septiembre 2015. [En línea] <[http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic\\_governance/mecanismos-de-cambio-constitucional-en-el-mundo.html](http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/mecanismos-de-cambio-constitucional-en-el-mundo.html)> [consulta 10 de febrero de 2017].
82. QUIERO, Francisco & GAJARDO, Jaime (comp.). “Por una Asamblea Constituyente: mecanismos, procesos y contenidos para una nueva constitución”, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2016. 378p.

83. RAWLS, John. "Liberalismo Político", 5ª edición, México D.F, Fondo De Cultura Económica, 2006. 359p.
84. \_\_\_\_\_. "Teoría de la Justicia", 2ª edición, México D.F, Fondo De Cultura Económica. 549p.
85. ROUSSEAU, Jean Jacques. "Contrato Social" (trad. Fernando de los Ríos Urruti), Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2003. 189p.
86. RÍOS, Lautaro. "¿Es necesaria una nueva Constitución?". Revista de Derecho Público, 2013, 78: 205-222
87. RUIZ-TAGLE, Pablo y CRISTI, Renato. "La república en Chile Teoría y práctica del Constitucionalismo republicano", Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2006. 432p.
88. SAATI, Abrak. "Public participation in constitution building; an effective strategy for enhancing democracy?", dissertation brief series 2015:04, Expertgruppen för Biståndsanalys (EBA), Umeå University, May 2015. [En línea] <<http://umu.diva-portal.org/smash/get/diva2:809188/FULLTEXT01.pdf>> [consulta 10 de febrero de 2017].
89. \_\_\_\_\_. "The participation myth", Umeå, Sweden, Department of Political Science, Umeå University, 2015. 320p.
90. SAMUELS, Kirsti. "Constitution Building Processes and Democratization: A Discussion of twelve Case studies". Ginebra, IDEA, 2006. [En línea] <<https://www.agora-parl.org/sites/default/files/Constitution%20Building%20Processes%20and%20Democratization%20a%20Discussion%20of%20Twelve%20Case%20Stuies.pdf>> [consulta 2 de noviembre de 2017].
91. SALAZAR, Gabriel y PINTO, Julio. Historia contemporánea de Chile I: Estado, legitimidad y ciudadanía. Santiago de Chile, LOM Ediciones, 1999. p. 315.

92. SARTORI, Giovanni. “En defensa de la representación política”. En: “Democracia y representación: un debate contemporáneo” (compilador Miguel Carbonell), México D.F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005. pp. 21-34.
93. SCHMITT, Carl. “Teoría de la Constitución”, Madrid, España, Alianza Editorial, 1996. 377p.
94. \_\_\_\_\_. “The concept of the political”, Chicago, The University of Chicago Press, 2007. 126p.
95. SIERRA, Lucas. “Críticas a la metodología y sistematización del proceso constitucional”, Centro de Estudios Públicos, Debates de Políticas Públicas, N°21: 1-41, 2017.
96. SOTO, Víctor. “Derecho a la Protesta”, Tesis para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2005. 579p.
97. SOTO BARRIENTOS, Francisco. “El Desafío de la participación: Referendo e iniciativa legislativa popular en América Latina y Europa”, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2013. 265p.
98. \_\_\_\_\_. “Asamblea Constituyente: La experiencia latinoamericana y el Actual Debate en Chile”, Estudios Constitucionales, 1(12): 397-428, 2014.
99. \_\_\_\_\_. “Mecanismos participativos en procesos de reemplazo constitucional: perspectiva comparada”, Asociación chilena de organismos no gubernamentales, Centro Internacional para la Ley del Sector No-Lucrativo, Santiago de Chile, 2016. [En línea] <<https://accionag.cl/wp-content/uploads/2016/06/Mecanismos-participativos-de-Cambio-Constitucional.pdf>> [consulta 10 de febrero de 2017].
100. SOTO, Francisco y WELP, Yanina. “Los ‘diálogos ciudadanos’ Chile ante el giro deliberativo”, Santiago de Chile, LOM, 2016. 226p.

101. SUÁREZ CROTHERS, Christian. “La constitución celda o ‘*straightjacket constitution*’ y la dogmática constitucional”, Universium, 1 (24): 248 – 271, 2009.
102. SUNSTEIN, Cass. “Deliberative Trouble. Why groups go to extremes?”, The Yale Law Journal, Vol. 110 (nº1): 71-119, 2000.
103. STEINER, Jürg. “The foundations of deliberative democracy”, New York, Cambridge University Press, 2012. 277p.
104. TIERNEY, Stephen. “Constitutional Referendums: The theory and practice of republican Deliberation”, London, Oxford University Press, 2012. 341p.
105. WALKER, Ignacio y ZAPATA, Patricio. “Por una Convención Constituyente para el Bicentenario”, 2015. [En línea] <<http://www.ignaciowalker.cl/ignacio-walker-y-patricio-zapata-proponen-convencion-constituyente-para-la-nueva-constitucion/>> [consulta 10 de febrero de 2017].
106. WELP, Yanina. “Participación ciudadana y nuevas tecnologías en América Latina”. En: Lissindini, Alicia; Welp, Yanina y Zovatto Daniel (coord.). “Democracia directa en Latinoamérica”, Buenos Aires, Argentina, Prometeo Libros, 2007. pp. 71- 95.
107. \_\_\_\_\_. “La participación ciudadana como compromiso democrático”, Revista Mexicana de Derecho Electoral, N°10: 97-121, 2016.
108. \_\_\_\_\_. “Todo lo que debes saber para la democracia del siglo XXI”, Buenos Aires, Paidós, Libro Digital, EPUB.
109. YOUNG, Iris. “Difference and policy: some reflections in the context of new social movements”, Cincinnati Law Review, Vol. 56, 1987. pp. 535-550
110. \_\_\_\_\_. “Inclusion and Democracy”, New York, Oxford University Press, 2000. 304p.
111. ZÚÑIGA, Francisco. “Nueva Constitución y Constitucionalismo en el Bicentenario”, Revista de Derecho Público, 76: 125-145, 2012.

### Jurisprudencia:

Corte de Apelaciones de Iquique, rol 916-2017.

Corte Suprema, rol 1186-2018.

### Entrevistas:

Constanza Ihnen. Co-investigadora de Proyecto FONDECYT N° 1170362 “Hacia una teoría de la receptividad deliberativa en procesos constituyentes. Los diálogos ciudadanos en perspectiva comparada”. Doctora en Teoría de la Argumentación, Retórica y Filosofía del Lenguaje. Universidad de Ámsterdam, Holanda. 2012.

María Cristina Escudero: Ex - integrante del Comité de Sistematización del proceso constituyente. Doctora en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Arts en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Magíster en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Abogado, Universidad de Chile.