

## PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y ELABORACIÓN CONSTITUCIONAL: EL CASO DE CHILE

Claudia Heiss

*Profesora, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile*

### Introducción

La democracia ha alcanzado la máxima legitimidad normativa en la historia de este régimen político<sup>1</sup>. Paradójicamente, enfrenta al mismo tiempo la más profunda crisis de su funcionamiento y sus instituciones. La posibilidad real de los gobernados de participar en la toma de decisiones y el papel de los intereses económicos en la política han llevado a cuestionar la representación política como mecanismo efectivo para el autogobierno. La apatía ciudadana y el decreciente apoyo a los partidos políticos y sindicatos aparecen, para algunos, como indicio cierto de la inevitable decadencia de la democracia. Fenómenos como el Brexit y líderes como Vladimir Putin, Recep Tayyip Erdogan, Viktor Orban o Donald Trump encarnan las tendencias populistas y autoritarias de la tercera contra-ola de la democracia que anunciara en 1991 Samuel Huntington. Aunque preocupante, la crisis de la representación política abre también una oportunidad sin precedentes para reformar y profundizar la democracia. Entre los nuevos mecanismos legitimadores se incluyen mayores niveles de transparencia y participación en la toma de decisiones políticas. En los debates constitucionales, asuntos antes reservados a expertos y representantes se van crecientemente abriendo a otros públicos. La participación y la inclusión aparecen como requisitos para que una

---

<sup>1</sup> Los contenidos de este artículo fueron originalmente elaborados como evaluación del proceso constituyente del gobierno de Michelle Bachelet para el Observatorio del Proceso Constituyente de Fundación Red de Estudios para la Profundización Democrática.

Constitución sea legítima y capaz de generar adhesión. Colombia 1991, Islandia 2010, Irlanda 2012-2014 y Túnez 2011 son ejemplos de procesos participativos que buscaron (no siempre con éxito) crear nuevas constituciones. Siguiendo esta tendencia, Chile desarrolló en 2015-2016 un proceso pre-constituyente orientado a abrir la deliberación constitucional a la ciudadanía.

Tras el golpe militar de 1973, la Constitución de 1980, elaborada por la dictadura, revirtió dramáticamente los crecientes niveles de inclusión social y participación que el país había alcanzado bajo la Constitución de 1925. El gobierno de Michelle Bachelet buscó enfrentar la ilegitimidad de la Constitución a través de un proceso constituyente que incluyó una etapa participativa de deliberación y una etapa institucional para la toma de decisiones. La etapa deliberativa aparecía como un ejercicio “ciudadano” inclusivo, separado del debate político tradicionalmente divisorio.

El objetivo de este artículo es analizar y evaluar la dimensión participativa del proceso de consulta y deliberación pre-constituyente desarrollado en Chile en 2015-2016, así como situar esta experiencia en el contexto de la historia constitucional de Chile y en relación con recientes debates académicos sobre la participación política. La primera sección discute el concepto de participación y su relevancia para procesos de elaboración constitucional. La segunda sección aborda la participación política en la historia de Chile y los problemas que presenta la Constitución de 1980, creada por la dictadura. La tercera sección analiza la participación en el proceso pre-constituyente que puso en práctica la Presidenta Michelle Bachelet en 2015-2016.

### **Participación en la elaboración constitucional**

El ideal democrático promete un régimen de igualdad política y autonomía individual donde la toma de decisiones colectivas es expresión del autogobierno. Su principal principio de legitimidad es la soberanía popular. Se trata de un ideal que no tiene rival el mundo político contemporáneo. Sin embargo, la insatisfacción con las democracias existentes es “el gran problema político de nuestro tiempo” (Rosanvallon 2007: 21). La abstención electoral,

el individualismo, elites distanciadas del pueblo, son problemas que abundan en las democracias representativas contemporáneas y que parecen requerir una mayor capacidad de fiscalización ciudadana sobre el sistema político. La percepción de una crisis de la representación ha llevado a algunos teóricos y políticos a buscar un remedio en la democracia directa y la selección de cargos por sorteo. Muchos países han adoptado mecanismos de democracia directa y participativa a nivel nacional y local (Soto y Welp 2017: 33). Preguntar directamente su opinión a los ciudadanos y abrir canales para la expresión de demandas a través de mecanismos como referéndums o iniciativas populares de ley puede, bajo ciertas circunstancias, reducir la presión sobre el sistema político y aumentar la legitimidad de la toma de decisiones. La democracia directa, sin embargo, tiende a seguir el concepto de Voluntad General de Rousseau en el sentido de asumir que las preferencias existen con independencia y previo a su expresión. Defensores de la democracia deliberativa, por otro lado, sostienen que el debate en cuerpos representativos y una esfera pública reflexiva son necesarios para la formación de opiniones y preferencias.

La teoría democrática contemporánea ha tendido a desarrollar una suerte de división del trabajo: algunos autores estudian formas participativas y deliberativas de la democracia, consideradas “fuertes”; otros discuten versiones electorales de una concepción neo-Schumpeteriana más “débil” que considera a la democracia como una forma de seleccionar y organizar a las élites políticas (Urbinati y Warren 2008: 388). Contra esa visión dicotómica de la democracia representativa y participativa, otros teóricos políticos argumentan que se trata de dos caras de la democracia contemporánea que se necesitan y refuerzan recíprocamente (Plotke 1997, Urbinati 2006). Siguiendo esa línea de pensamiento, Peruzzotti 2008 señala que la democracia representativa no se puede reducir a su componente electoral y que las elecciones ni siquiera son su característica principal. Peruzzotti argumenta en cambio que el rasgo distintivo de la democracia representativa es un marco institucional que permite lo que él llama una “política mediada”: un intercambio de comunicación constante, múltiple y fluido entre representantes y representados.

Peruzzotti enfatiza la dimensión asociativa de la participación, que hace posible que se formen y expresen preferencias informadas y elaboradas. La política mediada “rompe con la visión individualista de la representación en tanto vínculo que se construye entre un principal (el votante individual) y un agente (el representante)” (Peruzzotti 2008: 25). Desde esta perspectiva, el papel que cumplen los diversos grupos es al menos tan importante, sino más, para el proceso político, como el momento electoral específico de la agregación de preferencias individuales. Peruzzotti identifica tres enfoques teóricos de la participación política, que resume con los títulos de capital social, esfera pública y grupos de interés. Cada uno de ellos da importancia a diferentes actores y dinámicas de la participación, aportando su propia contribución a describir la participación.

El actor principal en las literaturas de cultura cívica y capital social son formas asociativas densas que emergen de interacciones cara a cara en espacios sociales como la familia, la escuela, el trabajo y las asociaciones voluntarias. Estos espacios, que no son políticamente motivados, cumplen una función pedagógica de enseñar a participar y construir los rasgos fundamentales de una personalidad democrática. A nivel social, aparece implícito que este tipo de socialización creará una cultura democrática. Se establece así una correlación entre aspectos psicológicos, cultura cívica y el funcionamiento de la democracia. No es suficientemente claro, sin embargo, de qué forma la sociabilidad local se traduce en el funcionamiento de instituciones políticas y de la representación política. Autores clásicos en esta tradición incluyen a Gabriel Almond, Sydney Verba, Robert Putnam y Carole Pateman.

Las teorías de la esfera pública, a su vez, destacan el papel de asociaciones informales que sí tienen una orientación política: movimientos sociales, grupos de protesta, ONGs, públicos democráticos, etc. Estos grupos ocupan un espacio intermedio entre lo íntimo y lo propiamente político: el “espacio público”. Como intermediarios, estos actores se vuelven una suerte de puente entre lo privado y lo político. La participación, desde este punto de vista, no solo es pedagógica sino también vocal: su función es canalizar demandas y preocupaciones ignoradas o mal representadas por la política formal. Su objetivo es tener incidencia directa en la toma de decisiones políticas. Autores

en esta tradición incluyen a Jürgen Habermas, Jean Cohen y Andrew Arato, y probablemente al mismo Peruzzotti.

La teoría de los grupos de interés identifica como principal actor de la participación a aquellas organizaciones formales orientadas a ejercer influencia directa en la toma de decisiones políticas. Estas organizaciones representan intereses privados o públicos, y compiten entre ellas por influencia. Son claramente parte de la esfera política. A diferencia de las otras dos teorías, este paradigma no deja espacio para la dimensión pedagógica de la participación. Su función es más bien representar una pluralidad de intereses en la toma de decisiones políticas. Se ha señalado que este enfoque puede conducir a resultados antidemocráticos de la participación, dadas las diferencias en el acceso a la toma de decisiones que tienen distintos grupos de interés. Peruzzotti clasifica como miembros de esta perspectiva a los enfoques pluralista, neo-pluralista y neo-corporativista en el estudio de los grupos de interés (Offe, Pizzorno, Schmitter), así como a la teoría de la movilización de recursos en el estudio de los movimientos sociales (McCarthy, Zald, Tarrow).

Dentro de la teoría de la esfera pública, la distinción que hace Nancy Fraser entre públicos “fuertes” y “débiles” es útil para esclarecer concepciones opuestas de la relación entre ciudadanos y decisiones políticas. Los “públicos débiles” derivan de una noción de la esfera pública liberal y burguesa que promueve una clara separación entre sociedad civil y estado. Defiende un tipo de deliberación que consiste exclusivamente en la formación de opinión, sin implicar también la toma de decisiones (Fraser 1990: 75). Los “públicos fuertes”, por otro lado, implican tanto formación de opinión como toma de decisiones. El Parlamento es el caso paradigmático de un “público fuerte”, donde la deliberación pública culmina en decisiones legalmente vinculantes: las leyes. Fraser concluye que entender la esfera pública exclusivamente como “públicos débiles” daña la posibilidad de una concepción democrática de la sociedad civil. La mera formación autónoma de opinión no es suficiente cuando se la despoja de la toma de decisiones (Fraser 1990: 77).

El uso de distintas concepciones de participación ha generado malentendidos en el estudio de su papel en la elaboración constitucional. Para muchos autores, especialmente en tiempos pasados, participación significaba

ratificación vía plebiscito. Esta definición se ha vuelto insuficiente frente a las demandas contemporáneas de participación política. Entre las preguntas relevantes para evaluar la calidad de mecanismos participativos se incluye: 1) si permiten un proceso deliberativo o sólo preguntas binarias del tipo sí / no, como suelen ser los plebiscitos; 2) los participantes, que pueden variar desde representantes de grupos de interés, grupos étnicos o regionales a comunidades expertas; 3) el mecanismo participativo puede ocurrir en diferentes momentos del proceso constituyente, abordando por tanto distintos tipos de preguntas (Soto y Welp 2017).

Eisenstadt, LeVan y Maboudi (2017) argumentan que la participación en procesos constituyentes afecta en forma positiva el nivel de la democracia resultante. El grado de participación ciudadana en la etapa de conformación de un proceso constituyente, señalan, tiene un fuerte impacto en la futura democracia. Este análisis parece desafiar un énfasis en los contenidos de las constituciones y descansa, en cambio, en el elemento deliberativo. Los autores llegan a esta conclusión tras comparar procesos constituyentes impuestos — Chile, Nigeria, Gambia y Venezuela— con los casos de elaboración constitucional participativa de Colombia, Ecuador, Egipto y Túnez. Según este análisis, el mecanismo es de hecho más importante que su producto institucional para construir la legitimidad necesaria para un acuerdo fundamental sobre las reglas del juego político. Soto y Welp (2017: 36) consideran un “signo de los tiempos” el hecho de que la elaboración constitucional contemporánea requiere una participación ciudadana significativa. Procesos que llevaron hace sólo algunas décadas a constituciones muy celebradas, como la española de 1978, serían inconcebibles en la actualidad, independiente de lo eruditas, sabias y justas que sean las personas reunidas para redactarlas. Hélène Landemore, experta en el experimento islandés de colaboración constitucional abierta (crowdsourcing), también destaca el papel de la participación en procesos constituyentes y rechaza el uso de un referéndum ratificadorio como único mecanismo de participación. “No basta con tener la última palabra (...) Los franceses y holandeses rechazaron la Constitución europea el 2005 por esa razón (...) La pregunta entonces es cómo aumentar la participación para que sea más significativa y

tenga lugar a lo largo de todo el proceso: al comienzo, en el medio y al final” (Entrevista para el Observatorio del Proceso Constituyente en Chile).

Dos preguntas relevantes para un proceso constituyente participativo son quién participa y cuándo. La idea de Andrew Arato de un constitucionalismo que va “por varios carriles” emerge de una concepción de la participación cercana a la noción de Peruzzotti de la esfera pública. Arato argumenta que su propuesta corresponde a un paradigma post-soberano donde ningún órgano político puede arrogarse la encarnación del poder constituyente en su totalidad. El autor deriva este modelo de las experiencias de España en 1978, Europa Central a partir de 1989 y Sudáfrica en 1996. El constitucionalismo de varios carriles conduce, según Arato, a una teoría nueva y diferente de la autoridad constituyente, basada en una generación de legitimidad democrática pluralista y por varias etapas (Arato 2011). La propuesta de Arato implica múltiples fases legitimadoras a lo largo del proceso constituyente. Su foco está puesto más en cuándo que en a quién consultar, y especialmente en el impacto legitimador de estas múltiples etapas participativas.

Para Landemore es igualmente importante considerar mecanismos participativos a lo largo de todo el proceso. “La gente debe poder incidir en determinar la agenda del debate y en discutir el modelo de elaboración constitucional”, señala. La consulta abierta (“crowdsourcing”) y encuentros locales pueden ayudar a reunir la mayor cantidad posible de grupos de ciudadanos para hablar de la constitución. Esto es importante para garantizar la legitimidad en términos de adhesión popular así como la calidad del producto, al incluir diferentes perspectivas (Entrevista para el Observatorio del Proceso Constituyente en Chile).

En lugar de una comprensión de la participación como democracia directa, Landemore propone usar el concepto de apertura: “(...) no es necesario que uno participe directamente en el proceso de toma de decisiones, pero tiene la oportunidad de involucrarse si lo desea. Si un proceso es abierto, significa que existe igual oportunidad de participar. Un proceso abierto puede no involucrar necesariamente participación masiva, pero es accesible a los ciudadanos comunes a través de mini-públicos como el Foro Nacional, y también a través de plataformas deliberativas, de crowdsourcing y a través de

la transparencia de todo el procedimiento. Sobre la base de lo que la gente ve y entiende del proceso, puede elegir participar o no en la fase deliberativa”. (Entrevista para el Observatorio del Proceso Constituyente en Chile). Cuando un proceso es opaco, es imposible para el público evaluar su necesidad de participar. La información es necesaria para tomar esa decisión. Por muy difícil que sea medir la participación en procesos de elaboración constitucional y su impacto en el texto resultante, Landemore sostiene que, en teoría, mayores niveles de participación deberían llevar a mejores textos, mayor legitimidad y una democracia más estable.

La participación, sin embargo, puede ser una espada de doble filo. Dado su rol legitimador, los constituyentes podrían intentar manipular ciertos mecanismos a fin de dar la apariencia de participación sin real incidencia del público en la toma de decisiones constitucionales. Y esto, a su vez, puede tener un efecto contraproducente y enojar al público por haber sido convocado a un simulacro de participación. “(...) Muy a menudo “participación” es sólo una forma que tiene el poder de comprar legitimidad a bajo costo. Eso ocurrió en Sudáfrica. Dos millones de presentaciones (desde firmas hasta cartas) quedaron sin ser leídas porque los partidos políticos ya habían establecido los términos del acuerdo. El gobierno le dio a la gente la ilusión de que su voz importaba pero al final no la escucharon. Este tipo de participación puede ser mejor que nada en términos de valor simbólico y en términos de las expectativas democráticas que crea en la población, pero también es peligrosa. El peligro es que si se hace esto muy seguido –crear expectativas y luego defraudarlas– se engendra cinismo y descompromiso entre los ciudadanos. Si se va a pedir participación a los ciudadanos, es necesario pensar bien el diseño institucional y cómo se va a sacar el máximo provecho del tiempo y los aportes de la gente. Debe tomarse en serio a los ciudadanos”. (Entrevista para el Observatorio del Proceso Constituyente en Chile).

### **Participación política en Chile**

La historia constitucional de Chile muestra una temprana institucionalización del estado, particularmente en comparación con el contexto de América



Latina. Bajo la Constitución conservadora de 1833, que establecía un sistema político presidencial y centralizado, se desarrolló una democracia oligárquica. Reformas constitucionales en 1871 y 1874 fortalecieron las libertades civiles. En un país profundamente desigual, cuya estructura de la propiedad fue heredada del periodo colonial, la inclusión social experimentó un impulso relevante bajo la Constitución de 1925. Su aprobación tuvo lugar bajo circunstancias políticas tensas en un momento de profundos cambios en la sociedad chilena. La migración desde el campo a los centros urbanos y el surgimiento de la clase media crearon nuevas luchas políticas. Una reforma otorgó en 1934 a las mujeres el derecho a votar en elecciones municipales y en 1949 en elecciones presidenciales y parlamentarias (las mujeres votaron por Presidente y Congreso por primera vez en 1952). Los trabajadores comenzaron a organizarse y surgió un fuerte movimiento obrero (Sagredo 2014: 235-236).

Ruiz-Tagle (2016: 126) llama al periodo de la Constitución de 1925 un “constitucionalismo social”, caracterizado por la extensión de derechos. El texto innovó con respecto a su predecesor de 1833 al imitar ciertos rasgos de la Constitución de Weimar de 1919, otorgando la posibilidad de imponer por ley ciertas limitaciones al derecho de propiedad a fin de garantizar el progreso social (Ruiz-Tagle 2016: 134). Esta definición fue crucial para dotar al estado de la capacidad de promover la industrialización, urbanización y obras públicas.

A partir del gobierno Demócrata Cristiano de Eduardo Frei (1964-1970) se iniciaron procesos de nacionalización de la industria minera y de reforma agraria. Frei aprobó una reforma constitucional en 1967 sobre el derecho de propiedad que fue muy importante para dividir la tierra y aumentar su productividad. En 1970, aún bajo el gobierno de Frei, una nueva reforma incrementó el poder presidencial para controlar la planificación económica. La reforma también redujo la edad requerida para votar de 21 a 18 años y dio este derecho a los analfabetos, aumentando el cuerpo electoral.

En 1970, el candidato socialista Salvador Allende fue electo presidente con el 36% del voto. Los partidos políticos, sindicatos, federaciones estudiantiles y organizaciones campesinas se volvieron cada vez más activos. Un programa

ambicioso de reforma social y económica llevado a cabo sin una mayoría electoral sustantiva en un contexto de polarización propio de la Guerra Fría llevó a una profunda crisis económica y política. El 11 de septiembre de 1973 los militares bombardearon el palacio presidencial y pusieron fin al gobierno socialista con un golpe de estado. El general Augusto Pinochet tomó el control del gobierno, cerró el Congreso y la Constitución de 1925 cesó en los hechos de regir. A partir de entonces, los militares emprendieron un proyecto transformador que llevaría a la Constitución de 1980, escrita por abogados designados y supervisados por los militares, aprobada por decreto y ratificada en un plebiscito fraudulento.

La Constitución de 1980 impuso una “democracia protegida”, un régimen de pluralismo limitado que daba a los militares un rol tutelar sobre el sistema político (Huneus 2016: 242). El texto contenía artículos transitorios diseñados para regir la transición a la democracia. Estos artículos establecían un periodo presidencial para Pinochet de ocho años (marzo 1981-marzo 1989) y requerían a la Junta militar gobernante presentar un nominado presidencial a un plebiscito en 1988 para un nuevo periodo de ocho años. Pinochet perdió ese plebiscito el 5 de octubre de 1988 dando paso a elecciones en 1989. El gobierno saliente propuso un conjunto de cambios constitucionales para permitir la transición a la democracia sin dismantelar la Constitución. Aún bajo gobierno militar, 54 reformas se aprobaron en un plebiscito el 30 de julio de 1989. En diciembre de 1989 hubo elecciones y nuevas autoridades civiles asumieron el gobierno en marzo de 1990 (Heiss y Navia 2007: 163-164). Bajo las reglas de la Constitución, Pinochet se mantuvo como Comandante en Jefe del Ejército y más tarde como Senador vitalicio, hasta su detención en Londres en 1998. Los militares mantuvieron niveles de autonomía e intervención política incompatibles con la democracia. El pluralismo político se limitó a través de reglas electorales, senadores designados y obstáculos a la sindicalización, entre otros. Sólo el año 2005 un Nuevo conjunto de importantes reformas constitucionales eliminó los “enclaves” dictatoriales más notorios: los senadores designados, el rol político de las fuerzas armadas a través del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), y la eliminación de barreras constitucionales a la reforma del sistema electoral.

A pesar de numerosas reformas, la Constitución sigue protegiendo el proyecto transformador de la dictadura, haciendo que áreas centrales de ese proyecto sean inmunes al proceso democrático. Esto se logra principalmente a través de numerosas normas de alto quorum y mecanismos supra-mayoritarios que garantizan que ningún cambio fundamental en áreas clave se pueda lograr sin el consentimiento de los herederos políticos de la dictadura (Heiss 2017: 471). Un sistema de supermayorías que incluye 18 leyes orgánicas constitucionales que regulan aspectos centrales de la vida política, el sistema electoral binominal —reformado en 2015— y el poder del Tribunal Constitucional de vetar legislación, han garantizado la “neutralización” del potencial transformador de la política democrática y la mantención del statu quo (Atria 2013).

El proyecto de la dictadura —encarnado entre otros en la Constitución— era producir una profunda transformación de la vida social. Su postura ideológica expresaba desdén por la política. En lugar de ver la política como la canalización colectiva del conflicto entre distintos grupos, inherente a la vida social (Valles y Martí Puig 2015: 18), los militares y sus aliados civiles consideraban a la política como la causa del conflicto y buscaron mantener la actividad política en el mínimo. Así, la Constitución impuso una separación drástica entre partidos políticos y sindicatos, y circunscribió la actividad de los partidos políticos a ciertos “finés que les son propios”. Al culpar a la política del conflicto, la dictadura buscó negar el carácter conflictivo de las diferencias sociales y la desigualdad en el acceso a recursos y derechos (Valles y Martí Puig 2015: 19).

La Constitución de 1980 es guardiana del poder de veto que la derecha mantiene sobre el sistema político. Asimismo, ha creado una cultura en torno a ella donde los miembros de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se sienten excesivamente limitados para la acción política y la interpretación. La consecuencia es tornar irrelevante el proceso político. Paradójicamente, cuando la reforma del 2005 eliminó los rasgos más flagrantemente anti-democráticos de la Constitución, aumentaron los debates sobre la necesidad de una nueva constitución. En lugar de un proceso incremental que lleva a la plena democratización con el paso del tiempo, la mantención de la

Constitución ha significado la consolidación de un sistema político con numerosas instancias de veto severamente antidemocrático. El proceso político se mantuvo abierto hasta cierto punto, pero demostró ser superfluo respecto de rasgos claves, especialmente ligados a la relación entre el estado y el mercado, el rol del sector público en la economía y las concepciones de ciudadanía y derechos. (Heiss 2017: 471)

La naturaleza de la transición a la democracia en Chile y la decisión de mantener la Constitución en este periodo han intensificado la crisis de legitimidad política. Es cierto que un descenso en los niveles de la asociatividad vinculada a la teoría del capital social es un fenómeno mundial de décadas recientes, junto con una crisis de la identificación con partidos políticos. Sin embargo, a las críticas generales a la democracia representativa, Chile añade los problemas particulares que derivan de instituciones heredadas del autoritarismo. Como resultado, la participación electoral ha sufrido la merma más drástica en América Latina, desde 84% en 1989 a alrededor de 50% en las elecciones presidenciales de 2013 y 2017, y tan bajo como 34% en la elección municipal de 2016. El informe sobre participación electoral en Chile del PNUD 2017 observa que el país ha logrado estabilidad institucional y ha sido capaz de proveer gobernabilidad en décadas recientes. “El sistema político, sin embargo, ha sido menos exitoso en promover el involucramiento ciudadano y la participación en la vida pública, y en asegurar la adecuada representación de todos los sectores de la sociedad en las esferas formales de la democracia” (PNUD 2017: 6). Una reforma electoral en 2012 que hizo voluntario el voto, hasta entonces obligatorio, contribuyó al descenso en la participación electoral.

Desde 2011, Chile enfrenta la paradoja de una drástica caída en la participación política institucional acompañada de alta movilización social. Los déficits democráticos causados por la Constitución de 1980, que hace a las instituciones democráticas irrelevantes en ciertos aspectos, ha contribuido a la desafección hacia la política y los políticos. Arana (2017) ha mostrado que la legitimidad del sistema político chileno está en su punto más bajo desde el retorno a la democracia, usando como indicadores las cifras de apoyo presidencial, abstención electoral, desconfianza en las tres ramas de gobierno

e identificación con partidos políticos. Todas estas cifras alcanzaban su punto más bajo en 2016, y eran significativamente más bajas que en otros países de América Latina. Luna (2016) ofrece una explicación institucional de este fenómeno. Usando las categorías de Guillermo O'Donnell de *accountability* vertical y horizontal, invierte la descripción de la Democracia Delegativa: en lugar de erosionar el *accountability* horizontal en nombre de la aclamación popular, como ocurre en el modelo delegativo, Luna argumenta que Chile tiene sólido *accountability* institucional horizontal combinado con un *accountability* vertical extremadamente débil. Advierte que los peligros de este déficit democrático no son menores que aquellos de la escasez opuesta.

Luna y Altman (2011) recientemente caracterizaron el sistema chileno de partidos políticos como “desarraigado pero estable”. Cuestionaron así el nivel de institucionalización que se le ha atribuido tradicionalmente. De ser el buen alumno del barrio, con partidos políticos estables y programáticos, Chile ha desarrollado un sistema de partidos que se ve saludable en la superficie pero no tiene conexión con la sociedad civil y la ciudadanía. El informe sobre Desarrollo Humano del PNUD 2015 muestra en forma dramática la distancia entre las opiniones de diversas elites (económica, política y social) y la ciudadanía. Garretón y otros/as (2016) describen el quiebre entre instituciones políticas y actores sociales como “la gran ruptura”. La toma de decisiones por parte de la elite parece estar operando en el vacío, desligada de la sociedad.

La desafección y la deslegitimación institucional no han significado baja participación. El movimiento social por la gratuidad de la educación, que emergió en 2006 y alcanzó su punto máximo en 2011, obtuvo importantes logros, incluyendo cambios al sistema escolar, una nueva ley de educación superior, y normas más claras contra el lucro en la educación. Movimientos sociales ambientalistas, feministas y sindicales también intensificaron sus movilizaciones. La Constitución de 1980 parece actuar como una camisa de fuerza institucional para estas demandas sociales de cambio. El reconocimiento de un nexo entre la Constitución y una crisis de legitimidad del sistema político adopta distintas perspectivas a lo largo del espectro político. Sin embargo, lo que estas visiones tienen en común es un diagnóstico

de que la Constitución es un problema. Mientras en los 1990s la derecha argumentaba que la reforma institucional era una preocupación de elites políticas y no de ciudadanos comunes, actualmente no se cuestiona la relevancia del tema.

Al interior de la derecha política, el gobierno de Piñera y centros de pensamiento de ese sector, como Libertad y Desarrollo y el Centro de Estudios Públicos, han elaborado sus propias propuestas de cambio constitucional dentro de las normas de reforma que establece la Constitución. Entre quienes en la izquierda y centro-izquierda rechazan el legado institucional de la Constitución, emergen dos posiciones distintas, según el grado de legitimidad que se asigne a las autoridades políticas en el poder desde la transición a la democracia. Mientras para algunos la actual constitución es un decreto de la dictadura, otros la consideran legitimada por las negociaciones entre las coaliciones políticas del centro-izquierda y centro-derecha y por las reformas de 1989, 2005 y otras. Si se considera a la transición a la democracia como un pacto o acuerdo entre distintas fuerzas políticas, la conclusión es que las reformas de la transición equivalen a una plena recuperación de la democracia y que el estado actual de cosas en Chile refleja, más o menos, la pluralidad de las fuerzas políticas que existen en el país. Si en cambio se cuestiona la validez de esos pactos, la conclusión es completamente diferente. Esta parece ser la posición asumida por Fernando Atria al llamar a la actual Constitución una “trampa”. En la misma línea, Felipe Agüero argumenta que aún está pendiente un pacto transicional del tipo de los “pactos de la Moncloa” en España a la caída del régimen de Franco. La estrategia de desmovilización y la falta de apertura y participación en los años que siguieron a la recuperación de la democracia son clave para entender estas diferencias de diagnóstico. Un proceso constituyente abierto al escrutinio público podría ser la forma de superar la brecha de legitimidad que instaló el legado institucional de la dictadura con la Constitución de 1980. Un debate plural, participativo, deliberativo y representativo sería una forma de enfrentar la creciente distancia entre elites y ciudadanos y el déficit democrático.

Como señala Fraser (1990), un proyecto inclusivo e igualitario diseñado para profundizar la democracia no puede descansar exclusivamente en los públicos

“débiles”, ya que una esfera pública constituida sólo por ellos hace a la opinión pública irrelevante para la toma de decisión política (Fraser 1990: 77). Si el problema es la falta de legitimidad porque la gente no ha participado en la decisión acerca de las reglas del juego político, una participación abierta e inclusiva pero también con consecuencias parece un requisito para la solución. Esto abre nuevas preguntas acerca de los tres modelos de participación presentados anteriormente: como asociaciones voluntarias, esfera pública y grupos de interés / movimientos sociales. La propuesta del gobierno de Michelle Bachelet de desarrollar un proceso deliberativo de consulta sobre valores y principios, derechos y deberes, e instituciones para una nueva constitución adoptó una perspectiva particular sobre la participación enfocada en el nivel individual y como un “público débil”. Esta perspectiva puede no haber sido la más apropiada para el problema que el gobierno buscaba superar.

### **Participación en el proceso pre-constituyente de 2015-2016**

El programa político de la coalición de centro-izquierda Nueva Mayoría — heredera de la Concertación más el Partido Comunista—incluyó como prioridad la creación de una nueva constitución a través de un procedimiento que fuera al mismo tiempo “democrático, institucional y participativo”. La propuesta era la tercera en el programa, después de la reforma educacional y una reforma tributaria diseñada para financiarla. El objetivo era establecer un Estado “social y democrático” de Derecho (Nueva Mayoría 2013: 33). El subtexto de la propuesta era la intención de modificar una estructura constitucional que corresponde a la ideología económicamente neoliberal y culturalmente católica conservadora de los autores de la Constitución de 1980, asumiendo que la mayor parte de la sociedad chilena no comparte esos valores y hubiera creado una constitución diferente de haber sido consultada.

Tras la victoria electoral de diciembre de 2013, la agenda política postergó el cambio constitucional hasta octubre de 2015, cuando la Presidenta Michelle Bachelet anunció un proceso de varias etapas que llevaría eventualmente a una nueva Constitución. De acuerdo al cronograma, el siguiente Congreso, electo en 2017 con nuevas reglas electorales, aprobaría la Constitución. En el

intertanto, la Presidenta organizó un proceso de consulta, los “diálogos ciudadanos”, que serían un insumo para la elaboración de una propuesta completa de nueva Constitución redactada por el poder ejecutivo y enviada al Congreso para su aprobación. El Congreso debía decidir el mecanismo de elaboración constitucional.

Los anuncios eran complejos y extendidos en el tiempo. Dejaban abiertos muchos aspectos del cambio constitucional y daban la impresión de invitar al sistema político a iniciar una discusión, más que presentar una propuesta constituyente plenamente desarrollada. Un elemento clave, sin embargo, era la invitación a participar en un amplio ejercicio deliberativo ciudadano. En un momento en que el apoyo al cambio constitucional había alcanzado niveles sin precedente, como muestra el informe del PNUD 2015 sobre opinión pública y cambio constitucional, la discusión política ya no era si el cambio constitucional era apropiado, sino más bien su tipo y profundidad. Sobre todo, era prevalente el debate sobre el mecanismo. El PNUD Chile (2015) publicó un informe comparado sobre mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Las opiniones incluían la reforma constitucional a través de los procedimientos de enmienda establecidos en el texto, la idea de llamar a un plebiscito para dejar que el público decidiera sobre el mecanismo, y establecer una Asamblea Constituyente. Quienes proponían el plebiscito y la Asamblea Constituyente argumentaban que la idea de un mecanismo “institucional, democrático y participativo” propuesta por el gobierno era una contradicción en los términos. Dadas las trampas institucionales de la Constitución, cualquier decisión verdaderamente democrática y participativa tendría que esquivar la configuración institucional.

El plan anunciado por el gobierno comenzaba con una fase de educación cívica, seguida por deliberación pública al nivel local, intermedio y nacional: los Cabildos o diálogos ciudadanos. A fin de garantizar la transparencia del proceso deliberativo, la presidenta designó un Consejo Ciudadano de Observadores de 15 miembros en diciembre de 2015. El resultado de las deliberaciones, anunció la Presidenta, sería un documento consolidado que a su vez serviría de base para una propuesta constitucional, la que también



consideraría la “tradicón constitucional” y los “compromisos internacionales” del país.

Al margen de la independiente consulta indígena, la fase participativa general tenía cuatro etapas, cada una preguntando la opinión sobre las mismas categorías: principios y valores constitucionales, derechos y deberes, e instituciones. Los participantes debían tener desde 14 años, dos años menos que la edad para votar. Bajo el lema “para la Constitución, una conversación”, el gobierno estableció un sitio web ([www.unaconstitucionparachile.cl](http://www.unaconstitucionparachile.cl)) con todos los formularios, instrucciones, documentos y más tarde resultados de la etapa participativa. El primer nivel de participación era un cuestionario individual en línea; el segundo, encuentros locales auto-convocados (ELAs) de 10 a 30 personas, los que tuvieron lugar principalmente en hogares pero también en universidades, escuelas, iglesias, y otros espacios sociales. Los organizadores debían subir los informes de estas reuniones a una plataforma en línea. En varios países, chilenos que viven en el extranjero organizaron sus propios ELAs. El tercer y cuarto nivel, más institucionalizado, tuvo lugar en las capitales provinciales y regionales, en Cabildos locales. La participación, en este esquema, era el principal remedio para la ilegitimidad. Esto parece contradictorio con el hecho de que el Congreso era en realidad el poder que decidiría tanto el mecanismo como probablemente los contenidos del texto (en el caso probable de que el Congreso no quisiera convocar a una Asamblea Constituyente).

La consulta participativa y el texto de una nueva Constitución siguieron vías paralelas. Su vínculo fue el procesamiento de amplios volúmenes de información producidos en la etapa participativa por un Comité de Sistematización. El informe de la sistematización serviría como insumo para el poder ejecutivo al redactar la propuesta de nueva Constitución. En marzo de 2018, días antes de dejar el poder, la Presidenta finalmente envió el proyecto de nueva Constitución al Congreso. En un mensaje televisado al país, Bachelet defendió los contenidos del texto y enfatizó sus raíces en la etapa participativa, donde 204.000 personas participaron en reuniones locales y 17.000 en la consulta indígena paralela.

El Gobierno de Chile pidió a la OECD llevar a cabo una evaluación de la participación ciudadana en lo que el informe llamó “el proceso de construcción constitucional en Chile”. Los nombres utilizados por diferentes actores para describir el proceso son significativos. En sus apariciones públicas, el gobierno lo llamó claramente un proceso de elaboración constitucional. La gente por primera vez va a participar en elaborar la Constitución, dijo la Presidenta al anunciar la consulta. El informe de la OECD usó una terminología más cauta, sugiriendo que la etapa participativa no es, propiamente, elaboración constitucional. El objetivo del informe, según señala la OECD, era identificar lecciones aprendidas y recomendar cómo mejorar el involucramiento ciudadano en procesos de elaboración de políticas públicas. Ello implicaba los siguientes objetivos específicos: evaluar el proceso participativo de consulta y su metodología en el proceso de elaboración constitucional; analizar prácticas actuales de gobierno abierto y participación ciudadana diseñadas e implementadas en el país; identificar áreas de mejora sobre la base de buenas prácticas por parte de miembros de la OECD y países socios; proporcionar ejemplos de otros países sobre participación ciudadana en el proceso de elaboración constitucional (OECD 2017).

Miembros de una delegación de la OECD visitaron Chile y entrevistaron académicos y funcionarios involucrados con el proceso. El informe expresa una visión positiva de la etapa participativa, percibida como abierta y transparente. Las principales críticas apuntan a la dificultad para procesar este volumen de información y a la incidencia de la etapa participativa. Aunque en el debate político en Chile el número de participantes fue considerado alto por algunos y tan bajo como para no ser representativo por otro, el informe OECD señala que para un país con tan alta desafección política, la participación fue alta. También se encuentra entre las experiencias con mayor participación en procesos constituyentes en el mundo. El informe OECD discute dimensiones generales del rol de la participación en la democracia y compara la experiencia chilena con la participación en procesos constituyentes en Colombia, Islandia, Irlanda, Ciudad de México y Túnez. La descripción del caso chileno, sin embargo, es extremadamente general. El equipo que preparó el informe tuvo un acceso único para entrevistar actores

de todo el espectro político y académico, y es lamentable que el documento presente tan escasa información de esas entrevistas.

En su historia, Chile nunca ha tenido un proceso constituyente participativo (Valdivia 2010). La idea de un proceso deliberativo a nivel local fue, este sentido, importante desde la perspectiva de las bases participativas para la legitimidad. Los diálogos tuvieron importantes efectos a nivel de la educación y la información, así como en una dimensión expresiva. En un país traumatizado por la polarización política pre-1973, la posibilidad de discutir sobre política de una forma no confrontacional fue muy significativa. Al mismo tiempo, parece impreciso llamar a la etapa participativa propiamente constituyente. Parece razonable especular que, precisamente porque había tan poco en juego, es que la discusión no se tornó agresiva. La metodología de los diálogos invitaba a registrar tanto acuerdos como disenso y buscó evitar que se cortase la discusión al votar.

La traducción de este tipo de participación en una política pública era, desde el comienzo, algo muy difícil de conseguir, tanto por la dificultad técnica de procesar los debates como por la separación de la etapa participativa y la etapa institucional en el diseño del gobierno. Landemore argumenta que las instancias participativas deberían ser abiertas al público a lo largo de todo el proceso de elaboración constitucional. “Creo que hay un gran problema conceptual. Si se pasa toda la información reunida en la primera etapa a través del estrecho filtro de unas pocas personas en la cima, habrá una enorme pérdida, sin importar lo bienintencionada que sea la gente que está filtrando. Es importante infundir principios participativos a través de todo el proceso (...). La verdadera demostración de que un gobierno confía en su propio pueblo es cuando se incluye al pueblo en la redacción de la constitución misma” (Entrevista para el Observatorio del Proceso Constituyente en Chile). Los redactores de la nueva Constitución, en contraste, fueron un número desconocido de asesores de la Presidenta, trabajando a puertas cerradas y presumiblemente negociando entre sí los contenidos. Fue en esas opacas reuniones donde tuvo lugar algo así como una elaboración constitucional.

La intensa participación de más de 200.000 personas a lo largo de todo el territorio chileno para deliberar sobre la Constitución es notable, como

subraya la OECD. Los encuentros auto-convocados y Cabildos no son, sin embargo, instancias de asociatividad como las descritas por la literatura de capital social, dado el hecho de que se trató de reuniones que ocurrieron una sola vez. Podrían reflejar cierto nivel de confianza pública (reflejar más que producir capital social) y tener una importante dimensión pedagógica y expresiva. A diferencia de los Cabildos, que tuvieron un elemento institucional con alguna participación de partidos políticos y grupos de interés, la mayor parte de los encuentros locales fueron organizados por individuos privados y realizados en salones de hogares más que en espacios públicos. El grado en que el proceso alcanzó el segundo nivel de participación descrito por Peruzzotti, la “esfera pública”, parece relativamente bajo. La primera etapa del proceso, de “educación cívica”, no alcanzó a una gran audiencia. El gobierno publicó un documento llamado *Constitucionario* con caricaturas que explicaban algunos conceptos constitucionales básicos y hubo una modesta campaña mediática. En julio de 2016, el autónomo Consejo Nacional de Televisión no autorizó la emisión gratuita de anuncios de 30 segundos para promover los Cabildos provinciales y regionales, porque su directorio rechazó declararlos “de interés público”. Centros de pensamiento y universidades organizaron seminarios y publicaron libros, pero los partidos políticos tuvieron un involucramiento tímido con el tema. Partidos políticos, grupos de interés y movimientos sociales organizaron hasta cierto punto su participación en Cabildos para promover demandas específicas. Al margen de algunos grupos como “Marca A.C.” y “Proyecto Puentes”, el debate constitucional no llegó a ser fuerte al interior de la sociedad civil. Asimismo, toda la etapa participativa diseñada para discutir la constitución consideraba únicamente “públicos débiles” como los describe Fraser (1990).

## Conclusiones

La ideología anti-política de la dictadura militar incluía el objetivo de reducir la participación social. Su legado institucional ha contribuido a mantener separadas las esferas social y política, reduciendo la participación ciudadana que había alcanzado máximos históricos bajo la Constitución de 1925. La estrategia desmovilizadora adoptada desde los primeros años de la transición

por los partidos políticos incrementó aún más la distancia entre elites y sociedad. La crisis de legitimidad institucional, sumada a la adopción del voto voluntario, llevó a una drástica baja en la participación electoral. Sin embargo, mientras la participación política se desplomaba, en años recientes surgieron con inesperada fuerza nuevos movimientos sociales.

El gobierno de la Nueva Mayoría buscó enfrentar el problema institucional con la propuesta de un complejo proceso para crear una nueva Constitución. La propuesta incluía, como importante aspecto legitimador, una consulta participativa pre-constituyente, la “etapa participativa”. Más de 200.000 personas se involucraron directamente en una intensa deliberación sobre asuntos constitucionales gracias a este proceso. Su diseño, sin embargo, distinguió drásticamente entre la etapa participativa y la decisoria-institucional.

El hecho de que estos debates no tuvieran un impacto directo en la toma de decisiones contribuyó a que el ejercicio tuviera un limitado efecto político. Los encuentros auto-convocados o ELAs y los Cabildos equivalen a lo que Fraser llama “públicos débiles”, ya que la opinión ciudadana no se tradujo claramente en decisión política. La participación en estas instancias no puede ser fácilmente clasificada en ninguna de las concepciones de participación descritas por Peruzzotti. El capital social, la esfera pública y los grupos de interés no se vieron claramente afectados por la consulta constitucional. Hubo, sin embargo, un cierto nivel de debate social y político que podría tener un efecto en la conciencia general acerca del problema constitucional. El débil involucramiento de los partidos políticos en el debate constitucional, incluso cuando una elección municipal coincidió el 2016 con la etapa participativa, contribuyó aún más a separar la dimensión expresiva y privada de la etapa participativa del proceso político en su conjunto.

Como señala Landemore, es imposible “filtrar” un ejercicio participativo complejo a través de la estrecha redacción de un texto por unos pocos actores a puertas cerradas. Esto fue precisamente lo que el gobierno intentó hacer al traducir las demandas sociales por medio de la etapa de sistematización, y de allí a una Constitución escrita sin participación pública. Esto daña inevitablemente los esfuerzos legitimadores de la etapa participativa. La

Constitución propuesta por el gobierno reflejó algunas de las ideas que emergieron en los Cabildos pero otras no. La propuesta también mantuvo aspectos de la Constitución de 1980, sugiriendo que la Constitución vigente fue la norma por defecto usada por los redactores. La redacción misma no fue abierta, participativa ni transparente. El proceso no condujo a un debate nacional capaz de incluir a todas las voces en la elaboración constitucional.

Parece relevante aprender de esta experiencia. Aunque la propuesta constitucional de Bachelet puede haber llegado a su fin con la victoria electoral de una coalición de derecha en la elección presidencial de 2017, el problema constitucional permanece. Construir una sociedad civil robusta para participar en su solución es clave para superar la crisis de legitimidad que afecta a las instituciones políticas chilenas. El Observatorio del Proceso Constituyente en Chile fue una de esas instancias, y otras como ésta podrían contribuir a fortalecer el vínculo entre política y sociedad en relación a las reglas políticas fundamentales expresadas en la Constitución.

## Referencias

- Agüero, Felipe. 1998. “¿Transición pactada?”, *El Mercurio*, A2. Santiago: Chile (20 noviembre 1998).
- Arana, Ignacio. 2017. “Chile 2016: ¿El nadir de la legitimidad democrática?” *Revista de Ciencia Política*, 37-2. (305-333).
- Arato, Andrew. 2011. “Multi-Track Constitutionalism Beyond Carl Schmitt”, *Constellations* 18-3. (324-351).
- Atria, Fernando. 2013. *La Constitución Tramposa*. Santiago: LOM.
- Eisenstadt, Todd, A. Carl LeVan and Tofiqh Maboudi. 2017. *Constituents Before Assembly. Participation, Deliberation, and Representation in the Crafting of New Constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fraser, Nancy. 1990. “Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy” *Social Text*, 25/26. (56-80).
- Garretón, Manuel Antonio (Ed). 2016. *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI*. Santiago: LOM.

- Heiss, Claudia y Patricio Navia. 2007. "You Win Some, You Lose Some: Constitutional Reforms in Chile's Transition to democracy". *Latin American Politics and Society*, 49-3. (163-190).
- Heiss, Claudia. 2017. "Legitimacy crisis and the constitutional problem in Chile: A legacy of authoritarianism". *Constellations* 24. (470-479).
- Huneus, Carlos. 2016. "El régimen de Pinochet". Santiago: Taurus.
- Landemore, Hélène. 2015. "Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment". *The Journal of Political Philosophy* 23-2 (166-191).
- Luna, Juan Pablo y David Altman. 2011. "Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization". *Latin American Politics and Society*, 53: 2. (1-28).
- Luna, Juan Pablo. 2016. "Delegative Democracy Revisited: Chile's Crisis of Representation" *Journal of Democracy*, 27-3. (129-138)
- Nueva Mayoría. 2013. *Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018*. URL: [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/programamb\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/programamb_1.pdf) (visto en abril 2018)
- Observatorio del Proceso Constituyente en Chile. 2018. Entrevista con Hélène Landemore: "Apertura y 'tomar a los ciudadanos en serio' son claves para el éxito de un cambio constitucional". URL: <http://redconstituyente.cl/entrevista-helene-landemore/> (visto en abril 2018)
- OECD Public Governance Reviews. 2017. Chile Scan Report on the Citizen Participation in the Constitutional Process. URL: <https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-chile-2017.pdf> (visto en abril 2018)
- Peruzzotti, Enrique. 2008. "La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación". *Debates en Sociología* 33 (9-30).
- Plotke, David. 1997. "Representation is Democracy". *Constellations*, 4-1 (19-34).
- PNUD-Chile. 2015. Desarrollo Humano en Chile: los tiempos de la politización. Santiago.
- PNUD-Chile. 2015. Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada. Santiago.

- PNUD-Chile. 2015. Opinión ciudadana y cambio constitucional. Análisis desde la opinión pública. Santiago.
- PNUD-Chile. 2017. Diagnóstico sobre la participación electoral en Chile. Santiago.
- Rosanvallon, Pierre. 2007. *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Ruiz-Tagle, Pablo. 2016. *Cinco Repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado*. Santiago: LOM.
- Sagredo, Rafael. 2014. *Historia mínima de Chile*. México, DF: El Colegio de México, y Madrid: Turner.
- Soto, Francisco y Yanina Welp. 2017. *Los "diálogos ciudadanos". Chile ante el giro deliberativo*. Santiago: LOM.
- Urbinati, Nadia y Mark Warren. 2008. "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory" *Annual Review of Political Science*, 11 (387-412).
- Urbinati, Nadia. 2006. *Representative Democracy. Principles and genealogy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Valdivia, Verónica. 2010. "Estabilidad y constitucionalismo: las sombras de la excepcionalidad chilena" en Claudio Fuentes (Ed) *En el nombre del pueblo: Debate sobre el cambio constitucional en Chile*. Santiago: ICSO-UDP/Heinrich Böll Stiftung Cono Sur (131-154).
- Valles, Josep y Salvador Martí Puig. 2015. *Ciencia política: un manual (nueva edición actualizada)*. Barcelona: Ariel.