

Estudio de Gobernanza Pública de la OCDE

# Chile

INFORME

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
EN EL PROCESO CONSTITUYENTE

2017



## ¿Qué son los Estudios de Gobernanza Pública?

---

Los Informes de Gobernanza Pública de la OCDE (Scan Report) son la versión abreviada de los Estudios de Gobernanza Pública (EGP), que proporcionan a los gobiernos una perspectiva de 360 grados sobre la capacidad que tienen los gobiernos para cumplir sus objetivos. Basados en el sólido enfoque metodológico de los EGP, éstos informes tienen como objetivo entregar un diagnóstico en un período de tiempo acotado y en un formato más conciso. La recopilación de datos se realiza a través de encuestas de la OCDE y se complementa con una misión de estudio en el país.

Este informe estudia específicamente el desempeño del gobierno en el proceso de consulta pública en el marco del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía en Chile. El análisis se centra en:

- actores clave y procesos centrales;
- iniciativas de reforma en curso;
- desafíos observados.

El informe también ofrece indicaciones preliminares para una buena gobernanza en materia de consulta pública y la participación ciudadana en comparación con los estándares de la OCDE.

## ¿Por qué un Informe de Gobernanza Pública (Scan report) sobre la participación ciudadana en el proceso constitucional en Chile?

---

El Gobierno chileno solicitó a la OCDE que evaluara la participación ciudadana en el Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía en Chile (PCAC), con el fin de identificar las lecciones aprendidas y elaborar recomendaciones sobre cómo mejorar la participación ciudadana en los procesos de formulación de políticas públicas.

Los objetivos principales de este Informe de Gobernanza Pública son:

- evaluar el proceso de consulta participativa y su metodología en el proceso constituyente;
- analizar prácticas actuales de gobierno abierto y participación ciudadana diseñadas e implementadas en el país;
- identificar áreas de mejora, basadas en las buenas prácticas de los miembros de la OCDE y los países socios;
- proporcionar ejemplos de otros países sobre la participación ciudadana en los procesos de reforma constitucional o procesos constituyentes.

Este Informe de Gobernanza Pública incluye las siguientes secciones:

- Crear un entorno propicio para un Proceso Constituyente;
- Participación Pública en Chile: Desafíos para el Proceso constituyente participativo;
- La Ciudadanía a la Vanguardia del Proceso Constituyente;
- El Fomento de un Estado Abierto e Inclusivo en Chile.

# Chile

INFORME

2017

## Crear un entorno propicio para un Proceso Constituyente

**Chile es uno de los países más estables y prósperos de América Latina, con un importante índice de estabilidad política, crecimiento económico y reducción de la pobreza (Banco Mundial, 2016). Si bien el país aún tiene desafíos por enfrentar, en 2010 se une a la OCDE, convirtiéndose en el primer país de América del Sur en unirse a la Organización.**

De forma paralela a su evolución económica, política y social, Chile ha realizado esfuerzos notables en las últimas décadas para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos (OECD Better Life Index, 2016). Ha modernizado el aparato estatal y ha reformado su sector público para prestar mejores servicios a los ciudadanos (OCDE, 2016a; 2017).

En este contexto, el Gobierno de Chile ha puesto en marcha varias iniciativas para promover la participación ciudadana. Una iniciativa se destaca por su naturaleza y relevancia: el Proceso Constituyente, el cual fue diseñado por el gobierno, llevándose a cabo mediante una consulta pública para promover un debate y recopilar información sobre cómo los chilenos quisieran diseñar su marco constitucional. El mecanismo de consulta propuesto por la Presidenta Michelle Bachelet se realizó entre abril y agosto de 2016. Se dirigió a todos los ciudadanos y abarcó los niveles local, provincial y regional.

### PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL: PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

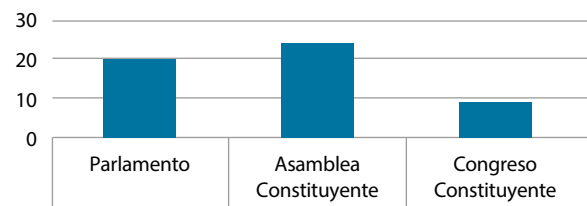
La historia ha mostrado que no existe un modelo único para la redacción de una constitución ni para los diversos mecanismos de consulta ciudadana (Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas [PNUD], 2015):

- **Poder Legislativo.** Cuando el Congreso es el órgano encargado de redactar una nueva ley constitucional, generalmente se crea una comisión específica dentro del Parlamento, integrada por parlamentarios previamente elegidos. Cuando el Congreso elabora una ley constitucional, la totalidad del Congreso puede ser seleccionado como un poder constitucional o bien se puede crear una comisión más pequeña, como ocurrió en Grecia (1975), Polonia (1997) y Croacia (2000).
- **Asamblea Constituyente.** Se trata de un cuerpo de ciudadanos elegidos por sufragio universal con el único propósito de discutir y diseñar un borrador de la Constitución. Un factor esencial que garantiza la legitimidad del proceso de redacción de la Constitución es que los diferentes grupos y sectores que coexisten en la sociedad estén representados. Esto se puede lograr mediante herramientas específicas, tales como cuotas electorales y puestos reservados. Italia (1947), Portugal (1979), Colombia (1991), Islandia (2010) y Túnez (2014) son algunos de los casos más relevantes.
- **El Congreso o Parlamento Constituyente** comprende parlamentarios electos por voto popular con el fin de redactar la Constitución y de legislar. España (1978), Perú (1993) y Sudáfrica (1996) son ejemplos de este mecanismo, que es similar a la Asamblea Constituyente.
- **Comisión Constituyente o Comisión de Expertos.** Un grupo de expertos, generalmente nombrado por el gobierno, queda a cargo de discutir y redactar el texto constitucional, como ha pasado en Francia (1958), Eslovenia (1991) y Suiza (1999).
- Por último, en algunos países en situaciones de post-conflicto, como Bosnia-Herzegovina (1995), **la comunidad internacional** ha desempeñado un papel fundamental en el proceso de elaboración de la Constitución a través de los Acuerdos de Dayton<sup>1</sup>.

1. [https://www.usip.org/sites/default/files/Framing%20the%20State/Chapter12\\_Framing.pdf](https://www.usip.org/sites/default/files/Framing%20the%20State/Chapter12_Framing.pdf)

Una tendencia creciente en los últimos años ha sido incluir formas de participación ciudadana directa en estos procesos constituyentes (PNUD, 2015). Estas iniciativas (por ejemplo, en Colombia, Irlanda, Islandia y Túnez) pueden variar en su alcance, nivel de participación, carácter vinculante e impacto final. Por lo general, constituyen la primera etapa en la recolección de ideas y el logro de un consenso sobre los principios y temas clave que se incluirán en la nueva Constitución. Estos procesos participativos son seguidos por un referéndum o plebiscito final, que determina la naturaleza última del nuevo proyecto.

**Instrumentos más comunes para reformas constitucionales (1945-2012), número de países**



Fuente: PNUD (2015)

## REFORMAR LA CONSTITUCIÓN: UN DEBATE HISTÓRICO

La actual Constitución chilena está vigente desde 1980, impulsada por el régimen del ex dictador Augusto Pinochet. Tras más de 25 años de un régimen democrático en Chile, aún existe una fuerte polarización de opiniones políticas y enfoques de políticas públicas<sup>2</sup>, particularmente en lo que respecta al proceso de cambio a la Constitución: el llamado a una nueva Constitución se percibe como surgido de partidos políticos de izquierda, por lo que una gran mayoría de la derecha rechaza la idea. De hecho, la elaboración de una nueva Constitución ha sido una demanda ciudadana desde el final del régimen de Pinochet, ya que la actual Constitución chilena fue aprobada durante un estado de sitio caracterizado por la represión política. La derecha considera que la transición democrática ya tuvo lugar en 1990 y que la actual Constitución, que ha sido modificada en muchas ocasiones, ya puede considerarse nueva y libre de cualquier connotación de dictadura. La izquierda, por otra parte, pide una nueva Constitución nacida en democracia. Parte de este grupo de izquierda pide que la nueva Constitución sea redactada por una Asamblea Constituyente<sup>3</sup>.

El Capítulo XV de la actual Constitución chilena sólo contempla la idea de una enmienda parcial a la Constitución; no permitiendo la redacción de una nueva Constitución en su totalidad. Sin embargo, la Presidenta Bachelet incluyó esta posibilidad en el proyecto de reforma al Capítulo XV, presentado en abril de 2017. Si esta enmienda no es aprobada, no se aprobará una nueva Constitución<sup>4</sup>.

Desde el retorno a la democracia en 1990, la Constitución chilena ha sido parcialmente modificada 39 veces para legitimarla y adecuarla a las necesidades del Estado; sin embargo, no se ha adoptado ningún nuevo texto constitucional. En 2005, el ex Presidente Ricardo Lagos asumió una de las enmiendas más importantes a los capítulos relevantes de la Constitución. Entre otras cuestiones, estas enmiendas refrenaron el poder militar y redujeron los enclaves autoritarios, al abolir a los senadores designados y vitalicios, limitando el poder del Consejo de Seguridad del Estado y fortaleciendo las instituciones democráticas.

A pesar de estos importantes cambios, la demanda de una nueva Constitución “democrática” ha persistido. En la campaña presidencial de 2013, la Presidenta Bachelet, apoyada por varios partidos políticos y ciudadanos, destacó la falta de legitimidad de la actual Constitución chilena y la necesidad de una ley fundamental totalmente nueva, lograda a través de un proceso “institucional, democrático y participativo” que diera legitimidad social al sistema político chileno, infundiendo una renovada confianza en los ciudadanos y abordando las desigualdades<sup>5</sup>.

Tras asumir el cargo en marzo de 2014, se inició un complejo proceso de reforma constitucional en octubre de 2015 -el primero de su tipo en Chile- para asociar a los ciudadanos en un diálogo inicial con el fin de presentar un nuevo proyecto de Constitución al Congreso antes de las próximas elecciones generales de noviembre de 2017.

2. [http://www.sgi-network.org/2016/Chile/Executive\\_Summary](http://www.sgi-network.org/2016/Chile/Executive_Summary).

3. [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150429\\_chile\\_constitucion\\_80\\_bachelet\\_irm](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150429_chile_constitucion_80_bachelet_irm).

4. Los artículos 5 y 15 describen las diferentes modalidades de los plebiscitos sobre las reformas constitucionales y los plebiscitos locales.

5. Como se dijo en el discurso de la Presidenta Bachelet del 13 de octubre de 2015: <http://www.gob.cl/2015/10/13/discurso-de-la-presidenta-de-la-republica-al-anunciar-el-proceso-constituyente/>.

# Participación Pública en Chile: Desafíos para el Proceso Constituyente Participativo



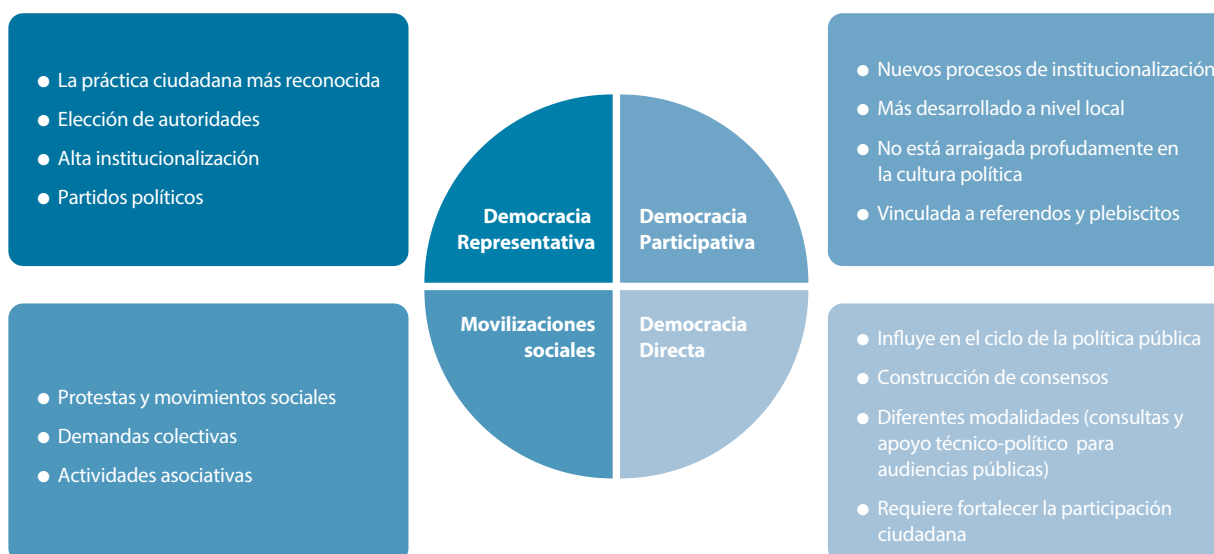
**En la siguiente sección se describe el contexto de la participación pública y la consulta sobre asuntos constitucionales, centrándose en Chile, un país con baja tradición de participación ciudadana, para explicar el fundamento de un proceso participativo de base.**

## LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA COMO VECTOR DE UN GOBIERNO ABIERTO Y DEMOCRÁTICO

Iniciar un Proceso Constituyente a través de un proceso participativo plantea la cuestión de la democracia y sus diferentes dimensiones. La democracia puede ejercerse de diferentes maneras. La **democracia representativa** es un sistema de gobierno en el que todos los ciudadanos elegibles eligen representantes en los niveles presidencial, legislativo y subnacional para tomar decisiones y aprobar leyes, cada una de acuerdo con sus respectivas competencias. En Chile, como en la gran mayoría de los países, es el sistema de gobierno más común, favoreciendo la representación tradicional mediante elecciones. Chile también funciona bajo la denominada **democracia directa**, donde el Presidente puede plantear preguntas específicas al público a través de mecanismos de consulta directa (por ejemplo, referendos y / o plebiscitos), tal como se establece en el artículo 5 de la Constitución chilena. La **democracia participativa** es una de las dimensiones más recientes de la democracia; incorpora mecanismos adicionales de consulta e interacción con los ciudadanos en el proceso de formulación de políticas públicas. Por último, **los movimientos sociales** son otro elemento esencial que influye en el régimen democrático, pudiendo llevar a cambiar el significado de los objetivos de una determinada política gubernamental.

Últimamente, se ha hecho un esfuerzo para enfatizar y destacar la complementariedad entre las diferentes dimensiones. El Tratado de Lisboa de la Unión Europea<sup>6</sup> consagra la complementariedad entre la democracia representativa y la democracia participativa. El Tratado confiere también a los ciudadanos “el derecho a participar en la vida democrática de la Unión” y estipula que “las decisiones se tomarán de la manera más abierta y cercana posible al ciudadano”.<sup>7</sup>

### Las diferentes dimensiones de la democracia y la participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia del autor, basado en Sol Arriaza, R. (2012), *El Desafío de la Participación Ciudadana en el Estado Democrático del Derecho*, FLACSO, Costa Rica

6. Artículos 10 y 11

7. Artículo 3. Para más información, por favor consulte: [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/1071-5points-giii\\_17mar2011.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/1071-5points-giii_17mar2011.pdf).

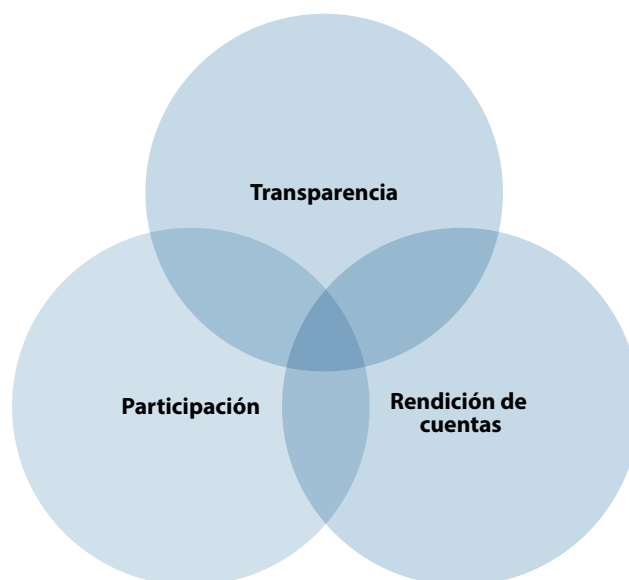
Las declaraciones internacionales también reconocen la importancia de los ciudadanos y la sociedad civil en la formulación de políticas (OCDE, 2016a):

- La **Agenda 21**, la declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (la “Cumbre para la Tierra”), celebrada en 1992 y que reunió a 172 gobiernos, reconoció que: “Uno de los requisitos previos fundamentales para el logro del desarrollo sostenible es una amplia participación pública en la toma de decisiones” (Naciones Unidas, 1992, Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, 1998).
- La **Convención de Aarhus** sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente, ratificada en 1998 por 40 países, reconoció la importancia de la participación pública en la gobernanza ambiental y estableció los derechos del público a participar en la gobernanza nacional.<sup>8</sup>
- El **Futuro que Queremos**, la declaración de resultados de la Conferencia Río + 20 de 2012, que convocó a 192 gobiernos y ayudó a sentar las bases para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dice: “Hacemos hincapié en que una amplia participación pública y acceso a información y procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para la promoción del desarrollo sostenible. [...] En este sentido, acordamos trabajar más estrechamente con los Grupos Principales y otros actores y alentar su participación activa, según proceda, en los procesos que contribuyen a la toma de decisiones, la planificación y la aplicación de políticas y programas para el desarrollo sostenible en todos niveles” (Naciones Unidas, 2012).
- La **OCDE** considera la participación pública “como la interacción, ya sea formal o informal, entre el gobierno y los ciudadanos (por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector privado) a iniciativa de cualquiera de los dos de una manera que garantice una toma de decisiones bien informada y evite la captación de políticas” (OCDE, documento de antecedentes de 2016).

La crisis financiera de 2008 puso de relieve la necesidad de que los países restablecieran la confianza de los ciudadanos y fortalecieran su sistema democrático a través de ciudadanos más comprometidos e informados. Si bien los gobiernos “no pueden darse el lujo de proporcionar información incompleta o simplemente pedir al público sus opiniones sobre los hechos consumados” (Caddy, 2011), los ciudadanos exigen un papel más proactivo en el que se conviertan no sólo en beneficiarios, sino en socios principales en la formulación de políticas. Por lo tanto, la participación ciudadana se considera una condición para una gobernanza efectiva (OCDE, 2009), así como un elemento central del gobierno abierto.

La OCDE define el gobierno abierto como “una cultura de gobierno centrada en el ciudadano, que utiliza herramientas, políticas y prácticas innovadoras y sostenibles para promover la transparencia, la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas del gobierno para fomentar la participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo” (OCDE, 2017)<sup>9</sup>. La experiencia de los países de la OCDE muestra además que el acceso a la información y la transparencia, junto con las consultas públicas y las iniciativas para promover una

### **La participación como principio fundamental de gobierno abierto**



Fuente: Elaboración propia del autor.

8. Convenio sobre Acceso a la Información, Participación del Público en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, Aarhus, Dinamarca, 25 de junio, [www.unep.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf](http://www.unep.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf) (consultado 15 June 2017).

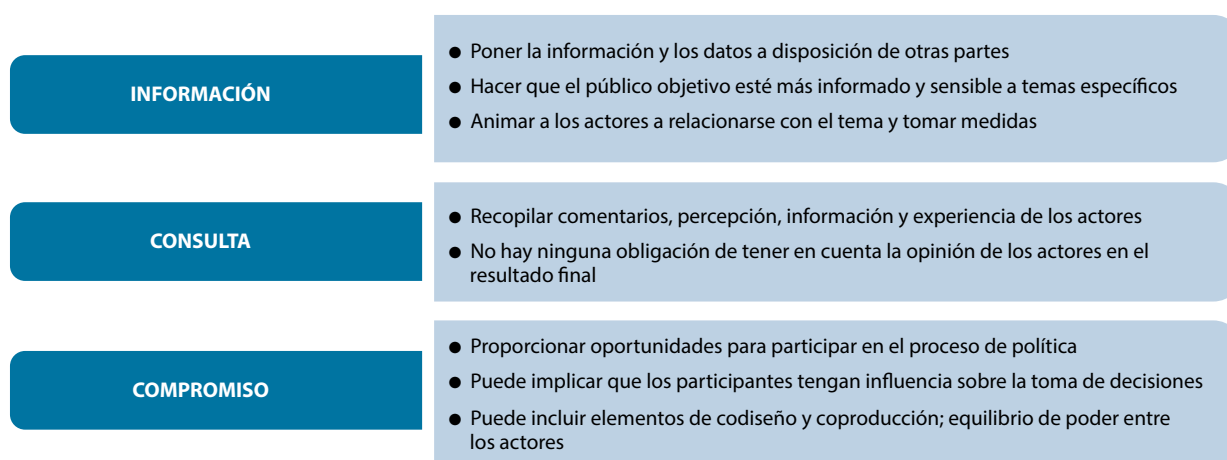
9. La OCDE está llevando a cabo una consulta pública sobre la redacción de la Recomendación de la OCDE del Consejo de Gobierno Abierto, que incluye la definición. Para más información, por favor ver: <http://www.oecd.org/gov/open-government.htm>

participación activa y consciente de los ciudadanos en la formulación de políticas contribuyen a una buena gobernanza, mejorando la calidad de las políticas y los servicios y garantizando niveles más altos de implementación y cumplimiento (OCDE, 2016b).

La OCDE hace una distinción entre los diferentes niveles de participación y compromiso del gobierno abierto, permitiendo a los países comprender mejor las prácticas innovadoras en sus países y más allá.

En el mismo sentido, la participación pública varía, desde su forma más débil (la información básica proporcionada por el gobierno) al máximo (coproducción, coparticipación y coevaluación, con una participación equilibrada de poderes entre los actores interesados), cada uno con diferentes objetivos e impactos esperados (OCDE, 2016b).

### **La escala imaginaria de las prácticas de participación: Niveles de participación de los actores**



Fuente: adaptada de OCDE (2015<sup>9</sup>), "Formulación de políticas y formulación de políticas: el gobierno del crecimiento inclusivo", OCDE, París.

## **LECCIONES APRENDIDAS: EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

1. **Fortalecer la participación ciudadana.** Los ciudadanos pueden participar en las diferentes etapas de la formulación de políticas, pasando "de una asociación entre ciudadanos y gobiernos a una coproducción/cocreación" (OCDE, 2016b). Los ciudadanos y la sociedad civil pueden desempeñar diferentes funciones (Foro Económico Mundial, 2013), incluyendo actuar como guardianes o defensores de temas sociales, promover valores fundamentales, abogar por los grupos minoritarios y contribuir a políticas concretas a través del presupuesto participativo. Esto puede ayudar a construir una democracia más participativa, donde los ciudadanos interactúen con las autoridades públicas y aporten nuevos insumos a una iniciativa determinada
2. **Manejar las expectativas de los ciudadanos.** La crisis financiera de 2008 llevó a los países de la OCDE a adoptar políticas más interactivas para restablecer la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Debido a que los chilenos, en general, desconfían de la política, la vida pública y el gobierno, el gobierno chileno necesita manejar y responder a sus expectativas durante los procesos participativos (especialmente en un tema tan sensible como el Proceso Constituyente), al tiempo que sigue sus propios compromisos. La investigación de la OCDE subraya la importancia de proporcionar un proceso claro, con plazos concretos y notificaciones respecto de los avances, así como aumentar la concienciación para fortalecer la participación ciudadana y avanzar hacia un gobierno más abierto, transparente, responsable y participativo (OCDE, 2016b). Por lo tanto, la interacción entre los ciudadanos y el gobierno, a través de un diálogo continuo y una práctica de gobierno abierto, es esencial para promover la confianza en cualquier política nacional.
3. **Involucrar a los poderes legislativo y judicial.** Esta participación puede fomentar un Estado abierto y ayudar a alcanzar los objetivos nacionales basados en un consenso nacional. Por ejemplo, Costa Rica se ha comprometido a crear un Estado abierto mediante la participación del Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo Electoral en iniciativas nacionales que fomenten la transparencia, promuevan la participación ciudadana y combatan la corrupción.

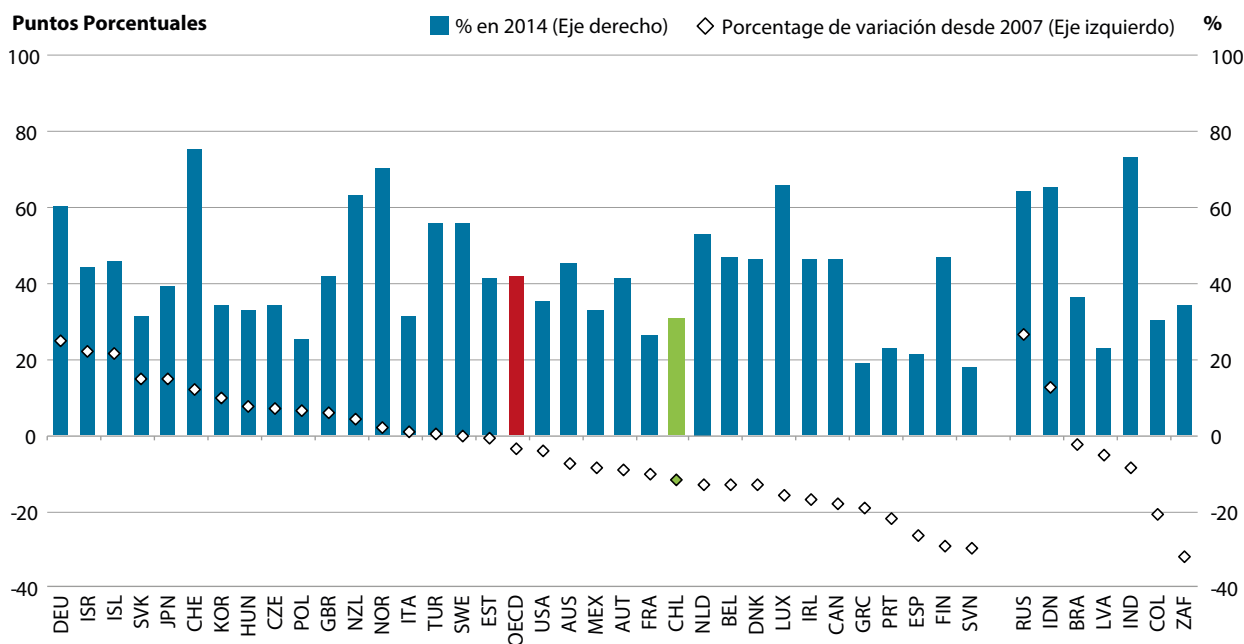
## LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN CHILE: UN PROCESO EN CURSO

### Un país con baja participación pública y compromiso ciudadano...

Según las principales organizaciones internacionales y principales actores nacionales, Chile es una de las democracias más consolidadas y estables de la región, a la vez que, paradójicamente, se enfrenta a un déficit en la gobernanza participativa. Tal y como se mostró en las entrevistas realizadas durante la misión de investigación, este tema se debe, en parte, al legado no resuelto de la transición a la democracia y a la desconexión entre los ciudadanos y las autoridades públicas.<sup>10</sup> Los bajos niveles de confianza, junto con un débil sentido de comunidad y una tasa decreciente de inscripción y participación de los votantes, también ilustran esta realidad (OCDE, próxima publicación).

De hecho, sólo el 49% de todos los votantes registrados en Chile votaron durante las elecciones más recientes (2013) para las cuales se dispone de datos; esta es una de las tasas de votación más bajas en los países de la OCDE, donde la participación media es de 68% (OECD Better Life Index, 2016). Reconociendo el problema del bajo involucramiento y participación política, el marco legal relativo a la participación electoral ya había entrado en transición en 2012, donde se pasó desde el registro voluntario con participación obligatoria hasta el registro automático con voto voluntario, esto con el objetivo de implicar a más ciudadanos en las elecciones y combatir la abstención. Sin embargo, el nuevo sistema no consiguió mayor participación electoral, al menos en las últimas elecciones municipales (octubre de 2016), que registraron la menor participación electoral (34,9%) desde el regreso del país a la democracia. Esta baja participación también podría estar relacionada con los frecuentes escándalos de corrupción, así como con el desencanto y la apatía de los votantes, los cuales parecen ser los principales desafíos del país.<sup>11</sup>

### Confianza en el gobierno nacional en 2014 y cambio en la confianza desde 2007



Fuente: OCDE (2015b), *Government at a Glance 2015*, OECD, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en).

Como se ha dicho, los chilenos parecen tener poca confianza en las autoridades públicas y en el Gobierno. Según una encuesta bimensual realizada por el Centro de Estudios Públicos en mayo de 2017, sólo el 11% de los ciudadanos cree que la democracia funciona o funciona bien en Chile (frente al 26% en octubre de 2010).<sup>12</sup> De esta forma, el nivel de participación política -ya sea formal (es decir, mediante la ejecución o votación en las elecciones) o informal (por ejemplo, a través del activismo político y el interés por los asuntos públicos)- sigue siendo relativamente bajo: menos del 5% de los ciudadanos son miembros de un movimiento político o partido, asociación empresarial, cooperativa, fundación, asociación de caridad,

10. <http://www.mideuc.cl/wp-content/uploads/2016/MidEvidencias-N6.pdf>.

11. <http://latinamericagoesglobal.org/2016/10/5204/>.

12. [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20170601/asocfile/20170601155007/encuestacep\\_abr\\_may2017.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20170601/asocfile/20170601155007/encuestacep_abr_may2017.pdf)



**Niveles de participación ciudadana en América Latina y el Caribe**

Países con el nivel más alto de participación ciudadana	
Haití	91.8%
Bolivia	84.9%
República Dominicana	75.9%
Perú	74.5%
Ecuador	72.1%
Países con el nivel más bajo de participación ciudadana	
Chile	48.4%
Argentina	47.1%
Panamá	44.1%
Brasil	43.4%
Costa Rica	41%

Fuentes: OCDE (2016d), *Open Government Review of Costa Rica*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265424-en>;

BBC Mundo, "El país con menos participación ciudadana de América Latina", [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/131025\\_america\\_latina\\_costa\\_rica\\_politica](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/131025_america_latina_costa_rica_politica) (consultado 27 June 2017).

**Indicadores de bienestar en Chile**

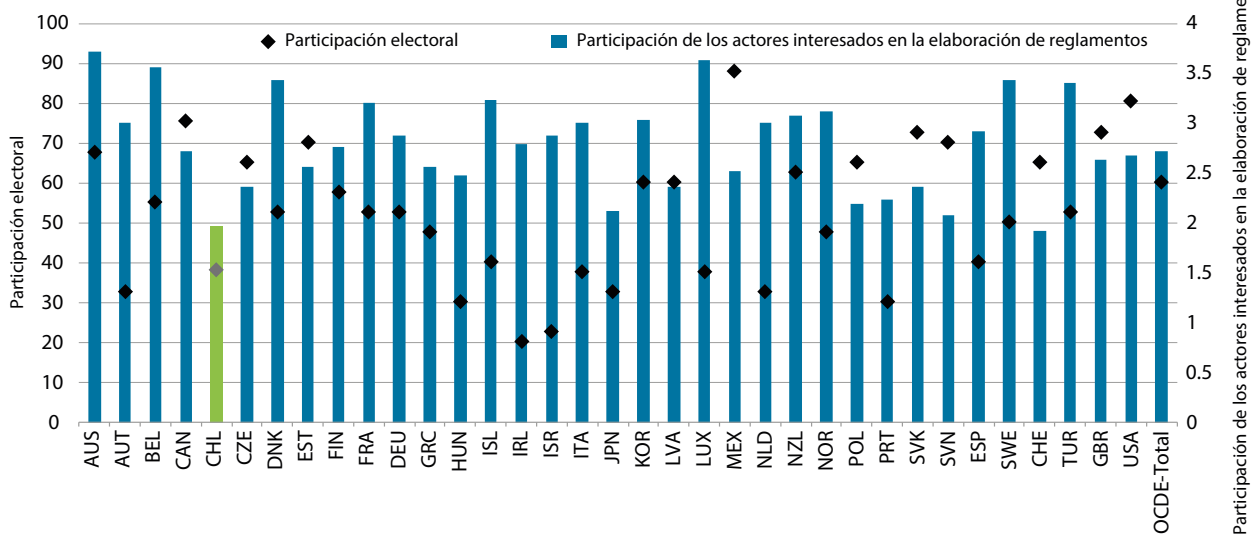


Fuente: OCDE Better Life Index, 2016. [www.oecdbetterlifeindex.org/countries/chile/](http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/chile/).

asociación profesional, asociación académica, grupo cultural o asociación de voluntarios.<sup>13</sup> Del mismo modo, más del 50% de los encuestados, indican que no siguen las noticias políticas ni hablan de política con la familia o los amigos. De hecho, según el Informe de Desarrollo Humano 2013 (PNUD, 2013), Chile es uno de los cinco países de América Latina que registra el menor porcentaje de participación ciudadana en las organizaciones de sociedad civil. Al mismo tiempo, el Informe del PNUD de 2015 explica cómo “el proceso de politización de la sociedad chilena está lleno de contradicciones e indecisiones, de tensiones y dificultades, de momentos en que se alza con fuerza y de otros cuando su desarrollo se atasca”. De hecho, existe una amplia demanda de profundos cambios entre los diferentes segmentos de la población, particularmente en los servicios públicos clave como la salud (79%) y la educación (77%).<sup>14</sup>

El bajo nivel de participación ciudadana en los procesos electorales o regulatorios, que anotó 1.3 en el Índice de Calidad de Vida de la OCDE, disminuye la legitimidad del sistema democrático, y en particular del Gobierno, que es responsable ante sus electores y ciudadanos.

**Compromiso cívico en Chile**



Fuente: OCDE Better Life Index, 2016. [www.oecdbetterlifeindex.org/countries/chile/](http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/chile/).

13. Informe del Consejo Nacional de Participación Ciudadana.

14. <http://desarrollohumano.cl/idh/informes/2015-los-tiempos-de-la-politizacion/>

Los resultados son similares en el ámbito de la política regulatoria, que también tiene un impacto en la vida de los ciudadanos. En Chile, el nivel de involucramiento de los diversos actores en el desarrollo de la regulación es de 1,5 (en una escala entre 0 y 4), inferior al promedio de la OCDE de 2,4 (OCDE Better Life Index, 2016). Chile está a la zaga de la mayoría de los países de la OCDE en garantizar que la ciudadanía pueda participar sistemáticamente en el proceso de regulación, en el que una consulta eficaz es crucial para asegurar que los intereses de los ciudadanos y las empresas se tengan en cuenta al elaborar y diseñar la regulación.

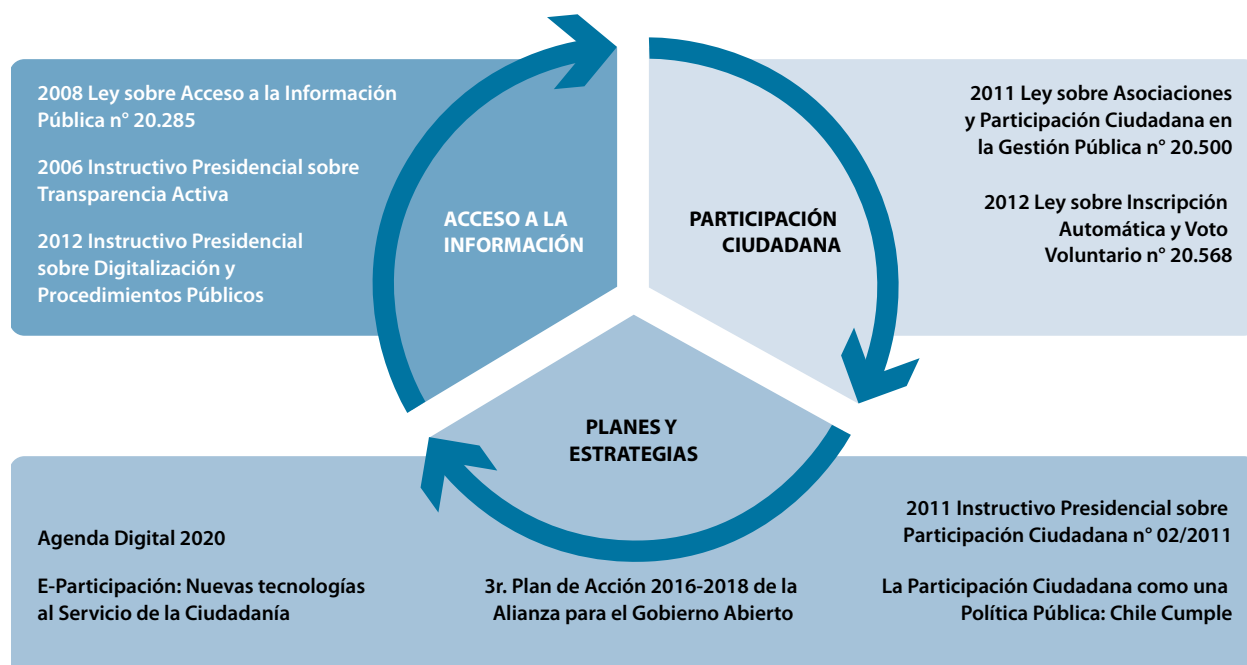
### ...Pero con un sólido marco legal que rige la participación pública

En enero de 2017, el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, convocado por la Presidenta Bachelet, publicó un informe sobre la situación actual, los logros y los desafíos pendientes para la participación ciudadana en Chile. El informe resume el contexto en el que se da a los ciudadanos la oportunidad de expresar sus opiniones, reconociendo que los procedimientos complejos e institucionalizados a nivel central “no han conducido a una redistribución del poder en la sociedad, ni a la construcción de una verdadera comunidad política, ni establecieron canales o mecanismos para la participación en curso y la implicación activa de los ciudadanos en los debates de la administración pública y nacional” (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017).

Como se explicó en la sección anterior, la única disposición de la Constitución chilena en materia de participación ciudadana se refiere a la posibilidad de celebrar un plebiscito en el caso de reforma de la Constitución o en el ámbito municipal. El déficit de participación pública no se debe a la falta de leyes, mecanismos o directrices. Desde 2008, el Gobierno de Chile ha realizado esfuerzos significativos para regular y promover la participación, en particular mediante la Ley N° 20.500<sup>15</sup>, que establece normas específicas para la participación ciudadana en las políticas públicas, así como el Instructivo Presidencial de 2008, N° 008<sup>16</sup> y el Instructivo Presidencial de 2014, No. 007/2014<sup>17</sup> sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.<sup>18</sup>

La Ley N° 20.500 y el Instructivo Presidencial No. 007/2014 identifican las maneras en que el gobierno central puede fomentar una mayor participación (incluyendo el público), así como presupuestos participativos, consultas (especialmente a través de comisiones sectoriales sobre temas claves, por ejemplo, la salud, educación y vivienda) y otros mecanismos

### Legislación y planes estratégicos que definen la agenda de Gobierno Abierto de Chile



Fuente: Gobierno de Chile (n.d.), *Gobierno Abierto – Documentos*, <http://www.gobiernoabierto.gob.cl/documentos> (accedido: 15 Junio de 2017); OECD (2016c), *Digital Government in Chile: Strengthening the Institutional and Governance Framework*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258013-en>.

15. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Ley N° 20.500: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>

16. <http://transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/002-2011.pdf>

17. Instructivo Presidencial 007: <http://www.minjusticia.gob.cl/media/2015/05/Instructivo-Presidencial-sobre-Participaci%C3%B3n-Ciudadana.pdf>

18. <http://www.ideapais.cl/docs/estudios/31/participacion-ciudadana.pdf>

(por ejemplo, las plataformas de participación digital). Estas iniciativas son principalmente coordinadas por la Secretaría General de Gobierno (SEGEGOB), mientras que la Agenda de Gobierno Abierto es liderada por la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). A nivel local, las municipalidades también deben establecer un Consejo Municipal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) como órgano consultivo de planificación local. Estas iniciativas no siempre han generado los resultados esperados (Carvalho, 2015). Por ejemplo, sólo el 63% de los municipios han creado un COSOC. Las entrevistas también mostraron que el Gobierno es consciente de que todavía existen espacios de mejora en este ámbito.

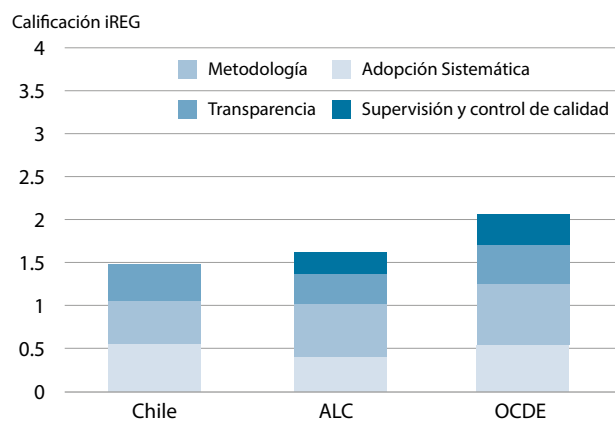
Chile está aproximadamente entre el 50% de los países de la OCDE dotados de una estrategia o ley de participación ciudadana en el ciclo de políticas, así como una estrategia bien desarrollada sobre el acceso a la información, el gobierno digital y la implementación de la Alianza para el Gobierno Abierto (OCDE, 2016b). Aunque el país también se apoya en diversos enfoques para involucrar a los ciudadanos en el proceso legislativo (OCDE, 2016e), los tres desafíos principales que enfrenta el Gobierno de Chile para implementar reformas concretas de gobierno abierto son la falta de conciencia de los funcionarios acerca de los beneficios del gobierno abierto, la falta de coordinación y una cultura de secreto imperante. Por otra parte, la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública no ofrece incentivos para que los municipios y otros organismos creen espacios de participación ciudadana (OCDE, próxima publicación).

Chile también se beneficiaría de la consolidación de los esfuerzos existentes para promover la participación pública en el proceso de elaboración de normas y debería establecer un enfoque más sistemático de consulta con las partes interesadas antes de promulgar regulaciones. El país todavía no ha implementado una función de supervisión para verificar y controlar la calidad de las consultas (OCDE, 2016e).

## CONCLUSIONES CLAVE

- Chile tiene una tradición escasa en materia de participación pública. El país tiene un marco legal consistente, en línea con los estándares de la OCDE, y que aspira a acercar las políticas a los ciudadanos a través de consultas y mecanismos de coordinación. Mientras esta es una creciente prioridad del Gobierno, aún hay espacio para mejoras, con el fin de asegurar que los mecanismos de consulta son eficientemente usados e incorporados en la cultura del Gobierno (OCDE; próxima publicación). Las estrategias nacionales de gobierno abierto, el acceso a la información y la participación ciudadana a través de mecanismos de consulta no están plenamente aprovechadas.**
- La participación pública se considera un tema clave, dirigido por dos entidades/órganos clave dentro del Gobierno de Chile, la SEGEGOB y la SEGPRES (la que coordina la agenda del gobierno abierto). El diálogo fluido, las sinergias y mecanismos de coordinación para una participación ciudadana efectiva y eficiente a nivel central, también pueden promover la participación de todos los actores relevantes. La División de Organizaciones Sociales de SEGEGOB ha implementado una serie de iniciativas participativas para orientar las acciones de gobierno. Dichas iniciativas han fomentado una estrecha relación entre ciudadanos y el Estado, reforzado el acceso a la información y comprensión del público e intensificado consultas públicas, entregando insumos para el diseño e implementación de las políticas públicas.**
- La participación pública también requiere un correcto monitoreo y un sistema de evaluación que desarrolle una cultura de aprendizaje sobre las iniciativas de anticipación de necesidades y respuesta a las demandas ciudadanas. El impulso creado por la etapa de participación temprana encaminada hacia el desarrollo de una nueva Constitución supone una buena oportunidad para liderar y discutir una metodología innovadora para la conducción de debates nacionales claves sobre temas públicos.**

### Indicador compuesto: Compromiso de las partes interesadas en el desarrollo de la regulación subordinada



Notas:

1. La figura muestra el puntaje agregado total en las cuatro categorías separadas del indicador compuesto. La puntuación máxima para cada categoría es 1, y la puntuación máxima para el indicador agregado es 4. Cuantas más prácticas de reglamentación haya implementado un país, como se recomienda en la Recomendación de la OCDE sobre Política Regulatoria y Gobierno de 2012, mayor es su puntaje indicador.

2. Los datos sobre países de América Latina y el Caribe (ALC) incluyen Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. Reflejan la situación al 31 de diciembre de 2015. Los datos sobre los países de la OCDE cubren 34 países de la OCDE y reflejan la situación al 31 de diciembre de 2014.

Fuentes: OCDE (2016f), Indicadores de Política Regulatoria y Gobernabilidad (iREG) para América Latina 2016, OCDE, París, [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/iereg-lac.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/iereg-lac.htm); OCDE (2015c), Indicadores de Política Regulatoria y Gobernabilidad (iREG) 2015, OCDE, París, [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm).

## LECTURA COMPLEMENTARIA

- BBC Mundo, “El país con menos participación ciudadana de América Latina”, [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/131025\\_america\\_latina\\_costa\\_rica\\_politica](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/131025_america_latina_costa_rica_politica) (consultado 27 Junio 2017).
- Caddy, J. (2011), “Why citizens are central to good governance”, *OECD Observer*, No. 229, November 2001, [http://oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/553/Why\\_citizens\\_are\\_central\\_to\\_good\\_governance.htm](http://oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/553/Why_citizens_are_central_to_good_governance.htm).
- Carvalho (2015), “Por más participación ciudadana: Ley N°20.500”. Centro Democracia y Comunidad. <http://www.cdc.cl/web/wp-content/uploads/2015/07/pdf-n6-carvalho-ley-20500.pdf>
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017), *Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20 500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, <http://consejoparticipacion.cl/content/uploads/2017/01/informe-final.pdf> (consultado 2 Junio 2017).
- Gobierno de Chile (n.d.), *Gobierno Abierto – Documentos*, <http://www.gobiernoabierto.gob.cl/documentos> (accedido: 15 de Jjunio de 2017).
- OECD (n.d.), *Better Life Index – Civic Engagement*, <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/civic-engagement/>, OECD, Paris (accessed 2 June 2017).
- OECD (próxima publicación), “Making Decentralisation work in Chile. Towards stronger municipalities”, *OECD Multilevel Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris.
- OECD Better Life Index 2016: Chile, OECD, Paris, <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/chile/>.
- OECD (2017), *Draft OECD Recommendation of the Council on Open Government: Online public consultation*, <http://www.oecd.org/gov/recommendation-open-government-public-consultation.htm>.
- OECD (2016a), “Budgeting in Chile”, 37th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Stockholm, 9-10 June 2016, OECD, Paris.
- OECD (2016b), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>.
- OECD (2016c), *Digital Government in Chile: Strengthening the Institutional and Governance Framework*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258013-en>.
- OECD (2016d), *Open Government in Costa Rica*, *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265424-en>.
- OECD (2016e), “Regulatory Policy in Chile: Government Capacity to Ensure High-Quality Regulation”, *OECD Reviews of Regulatory Reform*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264254596-en>.
- OECD (2016f), *Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG) for Latin America 2016*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm>.
- OECD (2015a), “Policy Shaping and Policy Making: The Governance of Inclusive Growth”, background report to the Public Governance Ministerial Meeting, 28 October 2015, OECD, Paris, [www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf](http://www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf).
- OECD (2015b), *Government at a Glance 2015*, OECD, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.
- OECD (2015c), *Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG) 2015*, OECD, Paris, [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm).
- OECD (2014), “Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government”, *GOV/PGC/MPM (2014)3/FINAL*, OECD, Paris, [www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf](http://www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf).
- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OCDE Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.
- OECD (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/bookshop?lang=en&pub=9789264048867>.
- PNUD (2015) *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo: análisis desde la experiencia comparada*, United Nations Development Programme Democratic Governance, Chile, [http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic\\_governance/mecanismos-de-cambio-constitucional-en-el-mundo](http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/mecanismos-de-cambio-constitucional-en-el-mundo).

# Los Ciudadanos a la Vanguardia del Proceso Constituyente

**El proceso participativo iniciado por el Gobierno de Chile permite consultar a los ciudadanos en el marco del actual debate constitucional.**

## CONSULTA PÚBLICA PARA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

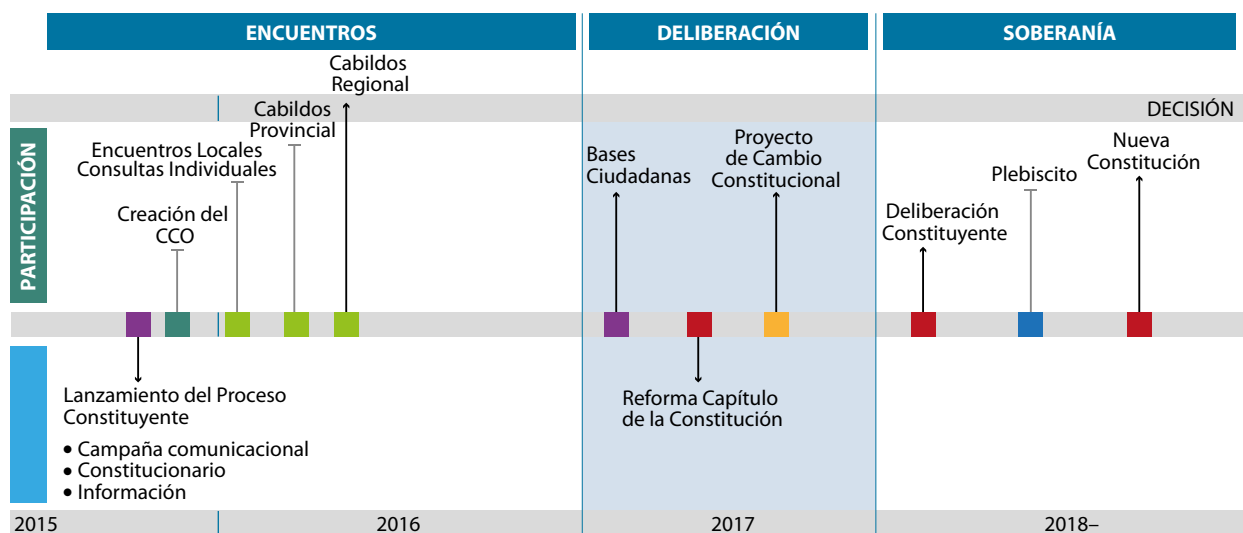
En 2016, el Gobierno de Chile realizó una consulta para recopilar información sobre los conceptos que la ciudadanía deseaba ver priorizados en un nuevo texto constitucional. La consulta siguió su propio acuerdo institucional, consistente en: i) consultas individuales; ii) encuentros locales; iii) cabildos provinciales; y iv) cabildos regionales, todos diseñados para reunir información. Los resultados de la consulta no son vinculantes para los poderes Ejecutivo o Legislativo; más bien, tenían como objetivo proporcionar insumos para el debate constitucional y el proyecto de Constitución que será presentado antes de que finalice el año 2017.

En octubre de 2015, la Presidenta Bachelet presentó el Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía (PCAC), que incluyó tres etapas generales:

- **El Encuentro**, nombre dado a la consulta constitucional de Chile. El Encuentro se divide en tres niveles administrativos para escuchar a diferentes sectores de la sociedad, desde ciudadanos individuales a grupos regionales. El principal resultado es el documento Bases Ciudadanas (que se describe a continuación), que pretende servir de insumo para el proyecto de Constitución que se presentará en 2017.
- **La Deliberación**, es la redacción y/o discusión de una nueva Constitución por un órgano específico, dependiendo de la decisión del Congreso respecto de la propuesta presentada por la Presidenta. La Deliberación (descrita en el capítulo siguiente) se inició con el proyecto de enmienda al Capítulo XV que fue enviado el 3 de abril de 2017. Su principal resultado es el texto final de la nueva Constitución.
- **La Soberanía**, es la fase que contiene el plebiscito de aprobación. Su resultado principal es la emisión de la nueva Constitución.

Si bien todos los momentos descritos anteriormente prevén un elemento de participación pública, este informe de la OCDE se centrará exclusivamente en “El Encuentro”.

### **Cronología incluyendo las tres etapas principales: Encuentro, Deliberación y Soberanía**



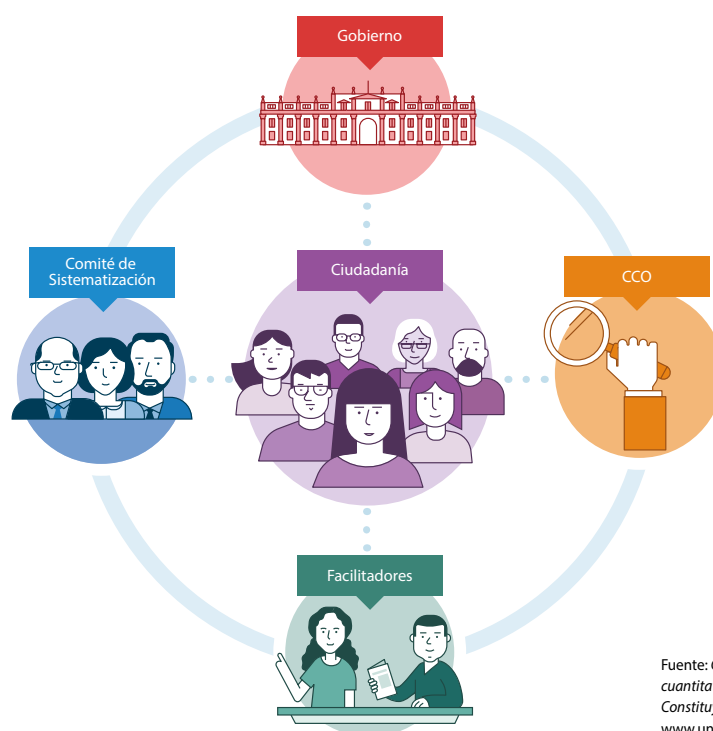
Fuente: Información entregada por SEGPRES (Mayo 2017).

## Acuerdo institucional para el proceso participativo

El acuerdo institucional para la etapa del “Encuentro” o Etapa Participativa incluyó actores clave (incluido el Gobierno, a través de la SEGPRES y tres actores externos con diferentes niveles de participación y funciones), así como una amplia gama de perfiles, incluidos representantes del mundo académico, organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos con antecedentes de participación pública y abogados constitucionalistas. Los principales actores involucrados en la consulta fueron los siguientes:

- El **Gobierno**: el Ejecutivo estableció un grupo de trabajo encargado de coordinar y organizar el proceso. El grupo de trabajo, compuesto por representantes de la SEGPRES, el Ministerio de Interior y Seguridad Pública y la SEGEOB, fue el encargado de coordinar, gestionar y administrar los elementos técnicos, políticos, financieros y metodológicos del proceso. También colaboraron en el proyecto el Ministerio de Hacienda, el Servicio Civil, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- El **Consejo Ciudadano de Observadores**<sup>19</sup> (CCO): este consejo de la sociedad civil, creado por la Presidenta a través del Decreto N° 36, supervisa y garantiza la transparencia, la apertura y la inclusión (es decir, la falta de sesgo político) del “Encuentro”. Dos de sus 17 miembros iniciales dimitieron, dejando al Consejo con 15 miembros, incluyendo a algunos miembros de la actual oposición política. Los observadores miembros del CCO comprenden abogados, académicos, empresarios, atletas y músicos, todos ellos comprometidos con causas sociales, económicas o políticas.
- El **Comité de Sistematización**<sup>20</sup> (CS): este órgano colegiado y autónomo está formado por analistas de datos que procesan y elaboran los informes que presentan los resultados de cada uno de los niveles de participación, así como los resultados generales de la Etapa Participativa en su conjunto.
- Los **Facilitadores Territoriales**: Seleccionados por el Servicio Civil y capacitados por SEGPRES y la Universidad de Chile, los facilitadores brindaron asesoramiento sobre cómo realizar los Encuentros Locales Autoconvocados (ELA); asistieron cada vez que un anfitrión de ELA solicitó su presencia y dirigieron las discusiones durante los cabildos provinciales y regionales. Los 199 facilitadores trabajaron en 52 grupos de 3 (compuesto por un coordinador territorial, un especialista legal y un especialista en sistematización).

### Actores en el proceso participativo de Chile



Fuente: Gobierno de Chile (2017), *Síntesis de resultados cuantitativos de la Etapa Participativa del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía*, [www.unaconstitucionparachile.cl](http://www.unaconstitucionparachile.cl)

19. <https://www.ccoobservadores.cl/>

20. <http://www.sistematizacionconstitucional.cl/>

## Los encuentros: los ciudadanos al centro del debate constitucional

El “Encuentro” giró en torno a cuatro mecanismos de consulta descritos posteriormente. A los ciudadanos se les formularon cuatro preguntas orientadoras, a las que podrían responder ya sea utilizando conceptos preexistentes o creando otros nuevos en una sección de comentarios abiertos. Las preguntas se clasificaban en cuatro pilares constitucionales: i) valores y principios; ii) derechos; iii) deberes y responsabilidades; e iv) instituciones estatales. Los grupos podían elegir entre tres posibles respuestas: acuerdo, acuerdo parcial o desacuerdo.

### Preguntas de la consulta en el proceso constituyente chileno

Principios	Pregunta
Valores y principios	¿Cuáles deben ser los principales VALORES y PRINCIPIOS que deben inspirar y dar sustento a la Constitución?
Derechos	¿Cuáles deben ser los DERECHOS fundamentales y universales contenidos en la Constitución?
Deberes y responsabilidades	¿Qué DEBERES Y RESPONSABILIDADES universales deben estar establecidos en la Constitución?
Instituciones de Estado	¿Qué INSTITUCIONES DE ESTADO deben estar incluidas en la Constitución y qué características deben tener?
Comentarios abiertos	Comentarios abiertos

Fuente: Adaptado del reporte ejecutivo del Comité de Sistematización (Febrero de 2017).

La etapa participativa se organizó en tres niveles administrativos: local (consistente en la consulta individual y encuentros locales), provincial y regional. Las preguntas guías fueron acompañadas por una lista de referencias sobre conceptos constitucionales para ayudar a los ciudadanos a elaborar sus respuestas (véase el Anexo para una lista completa de posibles respuestas), además de la posibilidad de que los ciudadanos generen nuevas respuestas o conceptos. Las preguntas siguieron siendo las mismas a lo largo de los tres niveles de reunión y los cuatro mecanismos de consulta.

**Consulta individual:** se trataba de una consulta individual por Internet, abierta entre el 23 de abril y el 6 de agosto de 2016 a todos los chilenos mayores de 14 años, la cual obtuvo 90 804 respuestas. Los encuestados podían elegir un máximo de siete conceptos/respuestas para cada pregunta guía.

**Encuentros Locales Autoconvocados (ELA):** estas reuniones auto-convocadas, que reunieron un mínimo de 10 personas y un máximo de 30 personas (con la excepción de las comunidades indígenas, que podían reunir más participantes que el máximo permitido), podía ser dirigido por ciudadanos o cualquier organización no gubernamental. El convocante estaba obligado a registrar la reunión en el mismo sitio web utilizado para la consulta individual, siguiendo la guía que mostraba cada uno de los pasos a realizar. Este mecanismo tuvo lugar entre el 23 de abril de 2016 y el 28 de junio de 2016; y registraron y validaron 8 113 reuniones, con un total de 106 412 participantes.

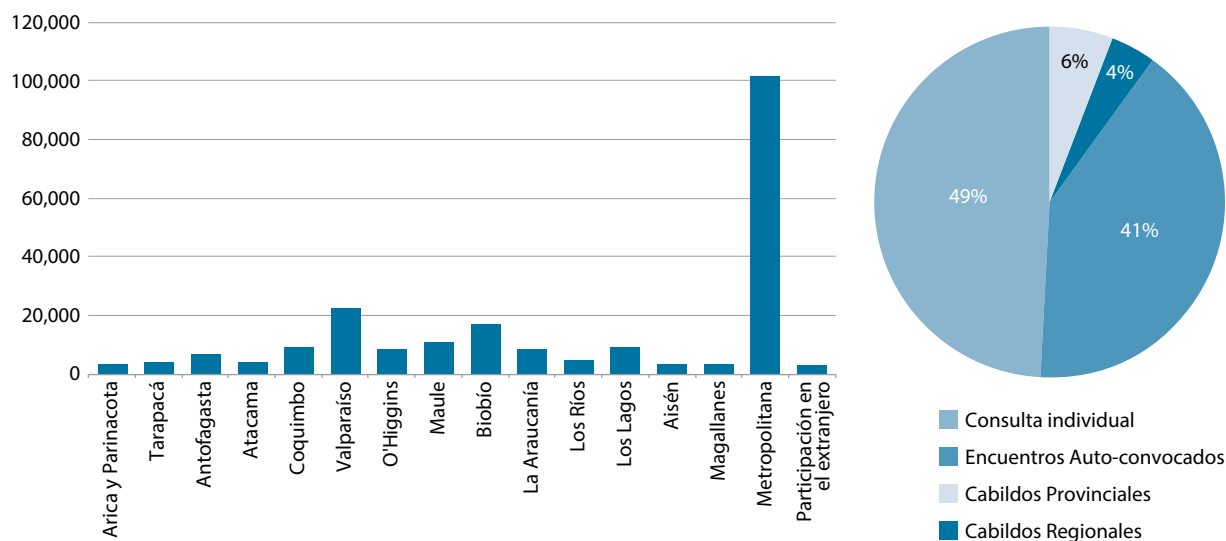
**Cabildos provinciales:** dirigidos por los facilitadores territoriales, estas reuniones fueron organizadas por los Gobernadores Provinciales en espacios públicos. Los siete conceptos principales extraídos de los resultados de los ELA se utilizaron para informar a los participantes de las reuniones provinciales antes de deliberar alrededor de las mismas cuatro preguntas guías. Un total de 71 Cabildos provinciales se realizaron en las 54 provincias de Chile los días 16, 23 y 24 de julio de 2016, reuniendo a 12 852 participantes.

**Cabildos regionales:** dirigidos por los facilitadores y organizados por las Intendencias, estas reuniones tuvieron lugar en cada una de las 15 capitales regionales. Los ciudadanos evaluaron y deliberaron sobre los siete conceptos extraídos de los cabildos provinciales y debatieron un máximo de siete nuevos conceptos de su elección. Cada una de las 15 regiones de Chile celebró una única reunión regional el 6 de agosto de 2016, con un total de 8 621 participantes.

### Tasa de participación de acuerdo al mecanismo de consulta

Mecanismo de consulta	Participantes	Porcentaje de población total	
Consulta Individual	90 804	0.49%	Nota: Como los ciudadanos podían elegir participar, tanto en los encuentros locales como en cabildos provinciales y regionales, el número total de participantes individuales en realidad es de 204.402.  Fuente: Información entregada por SEGPRES (Mayo de 2017).
ELAs	106 412	0.58%	
Cabildos Provinciales	12 852	0.07%	
Cabildos Regional	8 621	0.04%	
TOTAL	218 689	1.2%	

### Número de participantes por región y porcentaje por mecanismo de consulta



Fuente: Información entregada por SEGPRES (Mayo de 2017).

La distribución regional es muy desigual: la Región Metropolitana de Santiago concentra una gran parte de la participación, seguida por Valparaíso. Estas son las dos mayores áreas urbanas de Chile, y es donde se realizan la mayor cantidad de iniciativas de participación ciudadana. Al mismo tiempo, se organizaron ELAs en el 95% del país, es decir, en 328 de los 345 municipios<sup>21</sup>.

El Gobierno de Chile basó la etapa participativa en cinco principios: inclusión, no discriminación, diversidad, certidumbre y transparencia. Los Comités y los niveles de participación fueron diseñados para alcanzar el mayor número de ciudadanos, evitando al mismo tiempo un sesgo político.

### Metodología utilizada para llevar a cabo la consulta pública

El mecanismo de consulta se basó en la metodología de convergencia deliberativa, la cual concibió la consulta como una oportunidad para deliberar - incluso en presencia de puntos de vista divergentes - y llegar a conclusiones o converger colaborativamente. Para facilitar el proceso, las consultas se centraron en las cuatro preguntas orientadoras las cuales proporcionaron posibles respuestas (a modo de conceptos constitucionales; véase el anexo A para una lista detallada), así como un espacio para respuestas abiertas. Los conceptos constitucionales que servían de respuestas guía se basaron en un análisis comparado de 16 constituciones,<sup>22</sup> diseñado y propuesto por SEGPRES bajo la observación del CCO.

Los organizadores de los encuentros registraron en las actas de la reunión si el grupo había llegado a un acuerdo, un acuerdo parcial o un desacuerdo para cada uno de los conceptos constitucionales en discusión. El Gobierno proporcionó una guía paso a paso para cada etapa del proceso, así como una línea telefónica gratuita y tutoriales en video descargables de un sitio web diseñado especialmente para estos fines.<sup>23</sup>

Los equipos facilitadores monitorearon cada uno de los ELAs y asesoraron a los organizadores, que así lo deseaban, por teléfono, correo electrónico, Skype o en persona en dos instancias: para ayudarles a registrar su ELA para validación, y para registrar a los participantes en la plataforma electrónica. Los facilitadores firmaban el acta cuando el encuentro había cumplido todos los requisitos (es decir, cuando los participantes habían registrado su número de identificación nacional y firmado el acta, y se había tomado una foto del evento) y prestaron asistencia a petición de los organizadores si surgían dificultades. A su vez, los facilitadores condujeron los cabildos provinciales y regionales.

21. <http://datos.gob.cl/dataset/proceso-constituyente-abierto-a-la-ciudadania>

22. Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, México, Holanda, España, Suecia, Suiza, Estados Unidos y Uruguay.

23. [www.unaconstitucionparachile.cl](http://www.unaconstitucionparachile.cl)

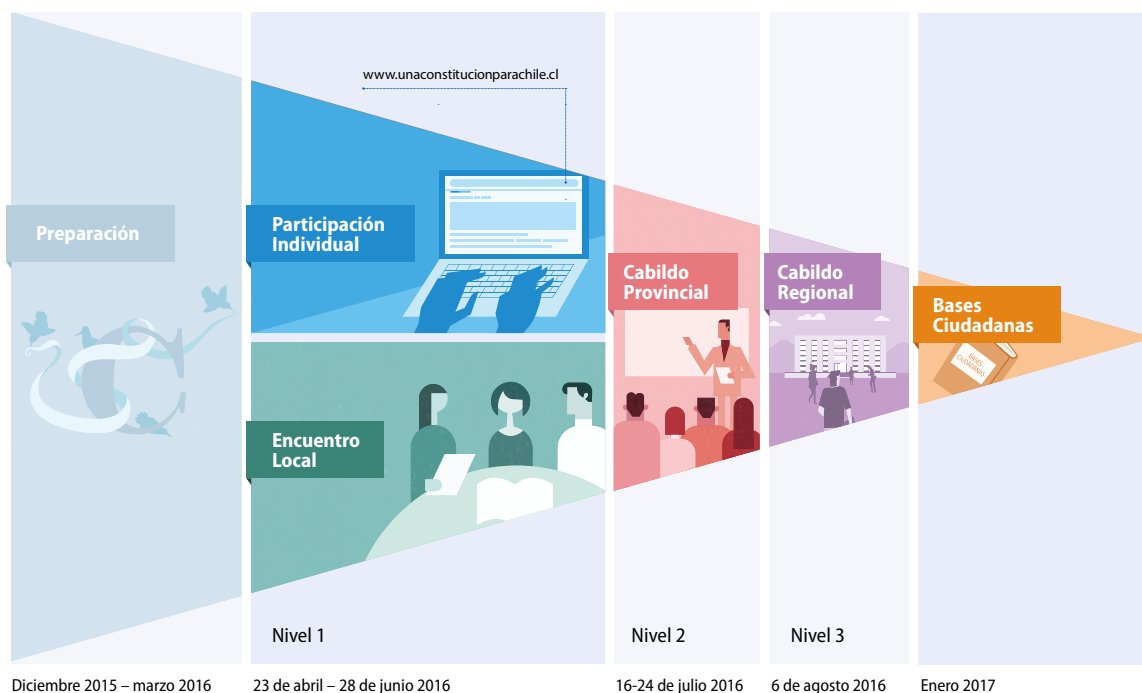


Los resultados fueron recopilados y desglosados por SEGPRES (ver abajo) según su calificación como cualitativos o cuantitativos, y fueron comunicados al CS para su procesamiento.

- La metodología de sistematización cuantitativa se basó en la frecuencia de los conceptos elegidos y fue llevada a cabo por Centro de Medición MIDE de la Universidad Católica de Chile.<sup>24</sup>
- La metodología de sistematización cualitativa analizó la sección de fundamentos y fue creada por el Centro de Argumentación y Razonamiento de la Universidad Diego Portales.

La metodología general de sistematización fue desarrollada por el CS y supervisada por el CCO. El CS vinculó los niveles locales, provinciales y regionales; al inicio de las reuniones provinciales, presentó los 7 conceptos constitucionales priorizados por los ELAs en cada provincia, para que los asistentes pudieran conocer lo que se había deliberado a nivel local; al inicio de los 15 Cabildos regionales, se presentaron los 7 conceptos constitucionales priorizados en los cabildos provinciales. El informe final del Comité presenta un análisis estadístico de los conceptos claves priorizados durante los encuentros locales y los cabildos con el objetivo de sistematizar las opiniones e ideas expresadas en las actas de los diferentes niveles de consulta ciudadana y producir el documento denominado Bases Ciudadanas (el cual servirá como insumo para la propuesta Nueva Constitución).

### Cronología de los diferentes niveles de participación



Fuente: Gobierno de Chile

Las Bases Ciudadanas<sup>25</sup> sistematizan los resultados de la etapa participativa y fueron presentadas a la Presidenta Bachelet el 16 de enero de 2017. Los conceptos priorizados por los ciudadanos más recurrentes y que no figuran actualmente en el texto constitucional son:

- respeto por el medio ambiente y los recursos naturales
- vivienda digna
- protección, promoción y respeto de los derechos humanos
- igualdad de género
- Estado laico
- participación pública incluyendo plebiscitos y mecanismos de consulta
- reconocimiento de un estado multinacional.

24. [www.mideuc.cl](http://www.mideuc.cl)

25. Bases Ciudadanas consiste de: i) un informe de observación CCO; ii) una síntesis de los resultados de la sistematización del CCO; and iii) un informe de síntesis del SC.

Los documentos con los resultados se pueden encontrar en línea, tanto en el sitio web de consulta como en los sitios web específicos de la CS y del CCO. Los próximos pasos del proceso constituyente involucrarán la incorporación de los resultados de la etapa participativa en el proyecto de texto constitucional que debe ser presentado en el Congreso antes de las elecciones de noviembre de 2017.

### **Lecciones aprendidas: Evaluación del proceso en relación con los principios de la OCDE**

---

Abordar los retos asociados con las prácticas de consulta y aprovechar las oportunidades que se derivan de la participación con los ciudadanos es una tarea continua. Para contribuir al debate sobre la participación ciudadana y proporcionar a los encargados de la formulación de políticas públicas un instrumento práctico para diseñar mejor sus estrategias de participación pública, la OCDE ha establecido Principios sobre la formulación de políticas abiertas y la participación de los actores en la política regulatoria. Los Principios sirven de marco analítico para evaluar el papel del PCAC de Chile para una mejor aplicación de los mecanismos de consulta en los países de la OCDE. Ambos conjuntos de Principios también informan a los ciudadanos, la sociedad civil y otras partes interesadas sobre lo que deben esperar y exigir de su gobierno cuando se realizan consultas.

- **Liderazgo y compromiso.** Los Principios establecen que todos los niveles de gobierno deben demostrar liderazgo y un fuerte compromiso con la formulación de políticas abiertas e inclusivas y la elaboración de normas. La consulta fue dirigida por la Presidenta Bachelet y el comité político, entre ellos SEGPRES, el Ministerio del Interior y SEGEGOB, lo que demuestra el compromiso y liderazgo del Gobierno en el diseño del proceso de consulta. Además, se estableció un acuerdo institucional específico que incluía al CCO y al SC para los fines de la consulta.
- **Planificación estratégica.** Los Principios resaltan la importancia de la planificación, incluida la provisión de recursos humanos y financieros suficientes, y dotar de tiempo necesario para la consulta y sistematización de los insumos recibidos. El componente de planificación comenzó con dos años de anticipación y previó todos los elementos mencionados anteriormente. Sin embargo, al igual que con cualquier mecanismo de consulta, hay lecciones aprendidas que pueden ayudar a futuras consultas en Chile, así como en otros países de la OCDE. Las entrevistas con diferentes actores mostraron que los siguientes puntos podrían haber sido beneficiosos para este proceso específico: otorgar más tiempo para conducir los ELA, los cuales no tenían antecedente (lo que no fue posible debido a su proximidad a las elecciones municipales y el temor a sesgos políticos); asignar más recursos financieros a la campaña comunicacional, para incluir anuncios de televisión pagados que informen a un público más amplio; y adaptar las necesidades de la metodología de sistematización cualitativa en una etapa temprana para facilitar el análisis de datos y resultados.
- **Transparencia.** De acuerdo con los Principios de la OCDE antes mencionados, “la información gubernamental debe ser completa, objetiva, confiable, pertinente y fácil de encontrar y entender”. En este sentido, **el proceso de consulta realizó un notable esfuerzo para hacer disponible la información general** describiendo los diferentes pasos del proceso y la forma de participar, así como proporcionando material de orientación y tutoriales en video con ejemplos de cada una de las cuatro modalidades de participación. Los Principios mencionan que “deben establecerse y publicarse plazos claros para las actividades de participación de los actores”; estos se pueden encontrar en la página web del Gobierno, *Una Constitución para Chile*.<sup>26</sup> Además, los resultados individuales a nivel local, provincial y regional, así como las síntesis cuantitativa y cualitativa de los resultados, están disponibles para el escrutinio público. El sitio web de CCO también contiene las actas y opiniones de las sesiones del Consejo.
- **Rendición de cuentas.** Los Principios mencionan que “los gobiernos tienen la obligación de informar a los participantes sobre cómo utilizan los insumos recibidos a través de la consulta pública”. En cuanto a los resultados de la consulta en sí, el Gobierno facilitó la información a través de los medios de comunicación social; mediante la organización de un evento público en el que el CCO y el SC presentaron los resultados de la etapa participativa, así como diversos eventos en los que funcionarios públicos abordaron el tema; y permitiendo a los ciudadanos examinar los resultados a través del sitio web mencionado. Si bien estos pasos ya son bastante beneficiosos, constituyen la retroalimentación pasiva, en que el ciudadano necesita buscar la información. La consulta podría beneficiarse desde un enfoque de mecanismos de retroalimentación activa para informar al público sobre una versión resumida de los resultados y los próximos pasos a seguir. Esto potenciaría la confianza adquirida durante el ejercicio participativo y ayudaría a crear una cultura de consulta, posiblemente implicaría volver a las regiones y conversar con las personas que participaron, producir un breve video explicativo presentando una versión simplificada de los resultados y/o enviar correos electrónicos a los

---

26. [www.unaconstitucionparachile.cl](http://www.unaconstitucionparachile.cl)

participantes. En cuanto al uso de los resultados como aporte para el proyecto de Constitución, la incorporación de las demandas de los ciudadanos está pendiente, no sólo por la incertidumbre reinante sobre los próximos pasos (el capítulo XV debe ser reformado por el Congreso, basado en la propuesta de la Presidenta Bachelet), sino también por la complejidad de incorporar conceptos abstractos (por ejemplo, la justicia, el derecho al trabajo o la protección del medio ambiente) en un proyecto final de Constitución que refleje efectivamente las propuestas de los ciudadanos.

- **Supervisión activa.** Los Principios prevén la inclusión de mecanismos e instituciones para proporcionar un activo control y supervisión “de la calidad de las actividades participativas y el cumplimiento de la política participativa que deberían existir en todas las administraciones. Deben establecerse competencias claras para coordinar y promover la participación de los diferentes actores en la política regulatoria en toda la administración”. En 2015, el Gobierno de Chile promulgó el Decreto N° 36, que creó el CCO para observar y garantizar la transparencia general, la apertura y la inclusión del proceso de consulta, el CS y los ministerios involucrados.
- **Inclusión.** Establecer una igualdad de condiciones es vital para permitir la igualdad de oportunidades de participación, evitar la captura y asegurar la inclusión. El que los ELA, ofrecieran la oportunidad a toda persona mayor de 14 años de reunirse y deliberar sobre el proyecto de Constitución, ejemplifican este principio. Por otra parte, **el Gobierno podría haber mejorado su participación al acercarse de manera proactiva a grupos específicos** (por ejemplo, personas de la tercera edad, los discapacitados y los ciudadanos chilenos en el extranjero) **para permitir una participación más amplia.**
- **Participación en la etapa inicial.** De acuerdo con los Principios, “el compromiso público debe ser emprendido tan pronto como sea posible en el proceso de políticas públicas para permitir más soluciones posibles y aumentar las posibilidades de una implementación exitosa. Debe disponerse de tiempo suficiente para que la consulta y la participación sean eficaces”. **El PCAC es un claro ejemplo de una consulta temprana** que permite la recolección de insumos ciudadanos para un marco regulatorio posterior, es decir, la Constitución de Chile.

## CONCLUSIONES CLAVE

Tras la implementación de esta consulta ciudadana sin precedentes y sin duda loable, algunos desafíos pendientes presentan una oportunidad de aprendizaje para Chile así como a otros países de la OCDE. Los aspectos más relevantes y desafíos que derivan de la etapa participativa incluyen lo siguiente:

1. **Todos los actores relevantes del proceso reconocen las medidas de transparencia presentadas en el mecanismo de consulta.** El sitio web sirvió como una plataforma de información, explicando los pasos del proceso; entregando instrucciones sobre la participación paso a paso y tutoriales en video para facilitar la comprensión; y presentando una síntesis de los resultados agregados, así como de resultados específicos por cada paso. Los sitios web del CCO y el CS también presentan considerable información, como la metodología usada, las actas de las sesiones, las opiniones del Gobierno, los resultados de la consulta, y la síntesis del proceso. Estas medidas de transparencia fueron supervisadas por el CCO que incluyó representantes académicos, de la sociedad civil, y ambos sectores del espectro político.
2. **Los ciudadanos de los países de la OCDE solicitan constantemente ser informados sobre la manera en la que sus opiniones son tomadas en cuenta;** el proceso de consulta constitucional de Chile es un buen ejemplo de ello. Cuando se proporcionan respuestas durante los mecanismos de consulta, los gobiernos deben también invertir en los recursos humanos y financieros para explicar cómo el insumo de los ciudadanos fue evaluado e integrado en las decisiones finales. Además de poner las Bases Ciudadanas en línea, el Gobierno de Chile pudo haber informado de forma activa y sistemáticamente a todos los ciudadanos, en particular aquellos directamente involucrados en el proceso sobre los resultados del PCAC. Además, mostrar el impacto de los ciudadanos es vital para ganar y mantener su confianza: los ciudadanos necesitan comprobar que su participación ha sido influyente y que sus insumos se reflejarán en la nueva Constitución. Esto continúa siendo un reto el cual tiene una oportunidad de cumplirse con el próximo proyecto de nueva Constitución.
3. **La inclusión del insumo de la consulta en el proyecto de ley de la nueva Constitución continúa siendo un reto.** La naturaleza técnica y legal del marco constitucional hace difícil despejar lo que los ciudadanos quieren decir cuando están de acuerdo con un determinado concepto, tal como la democracia, el respeto, la igualdad de género o la solidaridad. Por lo tanto, los ciudadanos podrían sentir que sus insumos no se toman en consideración, especialmente dado que los resultados de la consulta no eran vinculantes, no se proporcionó una respuesta activa, y no se implementó la posibilidad de coproducción ni de participación pública. Esto podría rebajar las expectativas de los ciudadanos.

4. **Los ELA son una muestra de buena práctica que permite nivelar el campo de juego participativo y promover la inclusión.** Los ELA son ejemplos de democracia directa, participativa y deliberativa que puede ayudar a superar la captura de políticas públicas por grupos de interés fuertes y dar voz a sectores generalmente con baja representación. Esto está claramente evidenciado por el hecho que algunos de los conceptos constitucionales clave priorizados por los ciudadanos no están incluidos actualmente en el debate político o en la Constitución chilena actual. A pesar de todo, es cierto que si un mecanismo de consulta abierto no se dirige activamente a los grupos minoritarios, aquellos ciudadanos que apoyan el gobierno actual podrían estar más abiertos a participar en la consulta, aun cuando se les dé esa oportunidad a todos los ciudadanos.

#### LECTURA COMPLEMENTARIA

---

OECD Better Life Index 2016: Chile, OECD, Paris, <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/chile/>.

OECD (próxima publicación), *Multi-level Governance Review of Chile: Modernisation of the Municipal System*, OECD Publishing, Paris.

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

OECD (2016b), *Regulatory Policy in Chile: Government Capacity to Ensure High-Quality Regulation*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264254596-en>.

OECD (2016c), *Digital Government in Chile: Strengthening the Institutional and Governance Framework*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258013-en>.

OECD (2016d), *Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG) for Latin America 2016*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm>.

OECD (2015), *Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG) 2015*, OECD, Paris, [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm).

Querbach, T. and C. Arndt (2017), “Regulatory policy in Latin America: An analysis of the state of play”, *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 7, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/2cb29d8c-en>.

# El Fomento de un Estado Abierto e Inclusivo en Chile



**La etapa participativa fue pensada como el primer paso en el proceso de cambio de la Constitución. Éste ofrece a Chile la oportunidad de compartir experiencias de otros países que han completado el proceso y aprovechar esta experiencia para crear un Estado más participativo e inclusivo.**

## LOS EFECTOS BENEFICIOSOS DEL PROCESO DE CONSULTA

- En un país como Chile, donde la participación pública sigue siendo un proceso en marcha, el PCAP permitió establecer un común denominador para que, tanto el Gobierno de Chile como la sociedad civil, impulsen mayores mecanismos de participación. A raíz de la consulta constitucional, se llevaron a cabo otras iniciativas -probablemente como efectos indirectos- con la misma metodología: una consulta específica para la comunidad indígena; una consulta sobre la ley sobre la infancia; y dos consultas más, dirigidas por un partido político y por el mundo académico (véase más adelante).

La **consulta indígena**. En la encuesta socioeconómica nacional de 2013 (CASEN, 2013), 1,57 millones de chilenos (es decir, el 9,1% de la población total) afirmaron pertenecer a uno de los 9 pueblos indígenas reconocidos por la ley.<sup>27</sup> No es de extrañar, por tanto, que el Programa de Gobierno de la Presidenta Bachelet mencionara la necesidad de que la Constitución chilena reconozca la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas chilenos; esta ha sido una aspiración del movimiento indígena chileno durante muchas décadas, particularmente desde el regreso a la democracia. De hecho, Chile ratificó el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo,<sup>28</sup> que exige específicamente que las comunidades indígenas y tribales participen y sean consultadas sobre todas las cuestiones que les afecten en el proyecto de Constitución.

Paralelamente a la consulta general, el proceso participativo indígena tuvo lugar entre agosto de 2016 y enero de 2017, con el objetivo de reunir las demandas específicas de las comunidades indígenas.<sup>29</sup> El Proceso Constituyente Indígena fue coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social, que supervisa las relaciones con los pueblos indígenas e incluyó una amplia representación de ministerios que también trabajan con estas comunidades. Aunque este proceso fue separado de la consulta general, los pueblos indígenas podían participar en ambos procesos.

- Los resultados de la consulta indígena son proporcionalmente muy similares a los de la consulta general: se organizaron hasta 650 reuniones (255 por el gobierno central y 350 por ELAs), totalizando 16 478 participantes. Además, 538 participantes indígenas de las comunidades respondieron al cuestionario en línea; sus respuestas destacaron su deseo de introducir tres principios clave en la nueva Constitución: reconocimiento constitucional (50%), multiculturalismo (23,2%) y multinacionalismo (22,3%).
- El **Consejo Nacional de la Infancia** también organizó consultas, seminarios y reuniones en escuelas de todo el país para crear conciencia sobre los desafíos y principios que rigen una nueva Constitución. Esto también se consideró una contribución a la educación cívica, un área alejada del currículo académico tradicional.
- Los ELAs han inspirado a otras organizaciones a realizar consultas a nivel local. Por ejemplo, el partido político de izquierda *Frente Amplio* utilizó el formato ELA para promover discusiones de base sobre su programa electoral para las próximas elecciones presidenciales. Del mismo modo, las discusiones en la Universidad de Chile en torno a la reforma de la educación superior se estructuraron en torno a encuentros locales, mientras que las reuniones más institucionalizadas fueron organizadas por unidades y organismos competentes de la Universidad.<sup>30</sup> Estos efectos indirectos no deben subestimarse.

27. [www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/resultados-encuesta-casen-2013/](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/resultados-encuesta-casen-2013/)

28. [www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:P12100\\_ILO\\_CODE:C169](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:P12100_ILO_CODE:C169)

29. [www.constituyenteindigena.cl](http://www.constituyenteindigena.cl)

30. [www.uchile.cl/portal/presentacion/discusion-sobre-la-reforma-de-la-educacion-superior/presentacion/125861/modalidades-de-participacion](http://www.uchile.cl/portal/presentacion/discusion-sobre-la-reforma-de-la-educacion-superior/presentacion/125861/modalidades-de-participacion)

El propio proceso ha sido evaluado positivamente dentro del Gobierno,<sup>31</sup> así como por el CCO, que presentó un informe de evaluación final en el que se afirma que “el ejercicio de participación cívica, a pesar de sus carencias y limitaciones, satisface las exigencias de transparencia, participación, inclusión y ausencia de sesgo político”,<sup>32</sup> tanto en lo que respecta a la esfera política como a la gestión. Así lo demuestra la cuenta de SEGPRES sobre el proceso participativo 2016-17.

Por el lado de la sociedad civil, la Fundación Red de Estudios sobre Profundización Democrática,<sup>33</sup> con el apoyo de la Fundación Ford, creó el **Observatorio sobre el Proceso Constituyente en Chile** en marzo de 2017. El Observatorio (que comprende principalmente académicos de diferentes universidades chilenas) monitorea el proceso constituyente desarrollado en Chile desde 2011, desde el punto de vista de una democracia participativa. Evalúa los niveles de transparencia, inclusión y deliberación del proceso constituyente; examina las condiciones sociales, políticas, institucionales y legales; e identifica los obstáculos para un proceso participativo equitativo e inclusivo.

### **Tras el debate constitucional: Avances en el proceso jurídico para una reforma constitucional**

---

Si bien el texto constitucional actual presenta los pasos y quórum requeridos para reformar determinados capítulos de la Constitución chilena, no prevé un mecanismo para reemplazo por completo, ni prevé una entidad constitucional específica encargada de su redacción. Tras la presentación de las Bases Ciudadanas el 16 de enero de 2017 a la Presidenta Bachelet, el Gobierno de Chile presentó un proyecto de ley para reformar el Capítulo XV de la Constitución chilena mediante la introducción del mecanismo de sustitución. El proyecto de ley -que todavía está siendo discutido por el Congreso y que debería ser aprobado por dos tercios de sus miembros- prevé convocar una Convención Constitucional como mecanismo para discutir y redactar una nueva Constitución.

Mientras el Poder Legislativo decide sobre el proceso de integración de la Convención Constitucional, el Gobierno destaca que no excluye otros mecanismos para el proceso constituyente como la Asamblea Constituyente. El capítulo XV reformado estipula, además, que la Convención Constitucional debe incluir mecanismos aún no definidos de participación ciudadana, además de un plebiscito final para la ratificación.

La Presidenta Bachelet también se ha comprometido a enviar al Congreso un proyecto de Nueva Constitución, basado en el documento Bases Ciudadanas, antes de noviembre de 2017. Una vez aprobado, se organizará un plebiscito para ratificar el texto final.

Las entrevistas con diferentes actores han demostrado que, a diferencia de los pasos dados en la primera etapa participativa, las medidas adoptadas por el Gobierno tras la consulta pública no son claras, ni están bien comunicadas a los ciudadanos. De hecho, los esfuerzos notables realizados por la Presidenta Bachelet para explicar y dar a conocer la hoja de ruta, todavía necesitan acompañarse del buen desarrollo de las próximas etapas: la reforma del Capítulo XV que permite una reforma total de la Constitución y la aprobación por parte del Congreso de la Convención Constitucional para iniciarla como tal. Todavía prevalece un sentimiento de falta de información sobre los resultados reales y el uso de estas consultas, en particular con respecto a los ELAs, en el que los ciudadanos se sintieron en el proceso sin una clara devolución por parte del Gobierno.

### **PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS DE LA OCDE**

---

Los diez procesos constituyentes emprendidos en América Latina durante los años 1990 y 2000<sup>34</sup> fueron impulsados por una multiplicidad de factores políticos y sociales, incluido el deseo de asegurar la estabilidad política; adaptar los principios fundamentales a los nuevos paradigmas económicos y políticos; tener en cuenta los sectores sociales históricamente marginados así como utilizar dicho proceso como una herramienta para la resolución de conflictos. Tal vez porque estos procesos ocurrieron en democracias presidenciales relativamente jóvenes, todos ellos muestran varios puntos en común: se basaron en la creación de una Asamblea Constituyente o Congreso Constituyente, como lo hicieron recientemente en Bolivia (2008), Ecuador (2008 y 1998), Venezuela (1999) y Colombia (1991). El uso de comités de expertos, como en Brasil (1967), Ecuador (1979) y Chile (1980), ya no se consideraba una opción políticamente viable para redactar una nueva Constitución; de hecho, asegurar una mayor representación y participación democrática juega un papel importante en la legitimación de todo el proceso.

---

31. <http://participacionciudadana.minsegpres.gob.cl/>

32. [www.unaconstitucionparachile.cl/Informe-Final-CCO-16-de-enero-de-2017.pdf](http://www.unaconstitucionparachile.cl/Informe-Final-CCO-16-de-enero-de-2017.pdf)

33. Fundación RED: Red de Estudios para la Profundización Democrática

34. Bolivia (1994, 2009); Colombia (1991), Ecuador (1998, 2008), El Salvador (1992); Nicaragua (1995), Paraguay (1992), Perú (1993) and Venezuela (1999)

Estos procesos también comparten una segunda dimensión clave: la participación ciudadana. Las fases tradicionales de elaboración de una constitución incluyen la redacción, consulta, deliberación, adopción y ratificación; esta forma de participación civil suele ser implementada mediante un plebiscito vinculante (como en Venezuela, Ecuador o Bolivia) o un plebiscito no vinculante (como en Islandia). También han surgido nuevas formas de participación, como la posibilidad de elegir a las personas (en una Asamblea Constituyente, un Consejo Constitucional o una legislatura regular) que determinarán y redactarán el contenido de la constitución.

En los últimos decenios, las demandas de los ciudadanos por una mayor y mejor participación y el deseo de los gobiernos de mejorar el apoyo social y la legitimidad del proceso global han llevado a nuevas formas de consulta o participación directa del público (o grupos representativos) en varias etapas del proceso (Ginsburg, Blount y Elkins, 2008). Cabe mencionar algunos ejemplos:

### **La multitudinaria Constitución de Islandia**

La crisis financiera de 2008 provocó una gran turbulencia económica y política en Islandia; varios actores políticos y de la sociedad civil expresaron la necesidad de adaptar la Constitución islandesa a los nuevos retos políticos y sociales. Este tema se convirtió en una prioridad en la agenda política y una condición para que algunos partidos políticos formaran un gobierno en el contexto de las elecciones parlamentarias de 2009. En 2010, el Parlamento de Islandia (Althingi) pidió la creación de un Foro Nacional, un encuentro de un día de duración en el que se reunieron 950 ciudadanos demográficamente representativos, una muestra cuasi aleatoria (0,3% de la población) y se les pidió establecer los valores y principios que deseaban ver reflejados en la Constitución de Islandia.<sup>35</sup> Estos ciudadanos mencionaron temas como los derechos humanos, la democracia, la transparencia, la igualdad de acceso a la atención de la salud, la educación, la regulación del sector financiero y la propiedad pública de los recursos naturales de Islandia como prioridades constitucionales.

Se creó entonces un Consejo Constitucional, que reunió a 25 personas encargadas de la redacción de la Constitución, seleccionados de un grupo de 522 ciudadanos (excluidos los políticos) con diversos antecedentes profesionales y en el que se procuró equilibrio de género.<sup>36</sup> Las redes sociales tuvieron un papel importante durante el proceso: una de las decisiones más innovadoras del Consejo Constitucional fue el uso de las redes sociales para reunir comentarios sobre los 12 borradores constitucionales, generando alrededor de 3 600 comentarios relativos a 360 sugerencias en total. Por ejemplo, el artículo 14 de la propuesta final, que consagra el derecho constitucional a Internet, proviene de una sugerencia publicada en Facebook. El encuentro de un día del Foro Nacional también se transmitió en línea y, si bien la labor del Consejo Constitucional se realizó principalmente en sesiones cerradas, también incluyó reuniones semanales del Consejo, publicadas en la plataforma en línea del Consejo. La página web y la interacción con las redes sociales fueron una forma valiosa de garantizar la transparencia, así como de reunir valiosos aportes para el texto constitucional.

Una vez concluida la fase de redacción, se celebró en octubre de 2012 un plebiscito no vinculante para ratificar el proyecto de texto. Se pidió a los ciudadanos que decidieran las siguientes seis propuestas:

- ¿Desea que las propuestas del Consejo Constitucional formen la base del nuevo proyecto de Constitución?
- En la nueva Constitución, ¿quiere que los recursos naturales que no sean propiedad privada sean declarados bienes nacionales?
- ¿Le gustaría ver disposiciones en la nueva Constitución sobre una iglesia (nacional) establecida en Islandia?
- ¿Le gustaría ver una disposición en la nueva Constitución que autoriza la elección de individuos particulares al Althing más de lo que actualmente es el caso?
- ¿Le gustaría ver una disposición en la nueva Constitución dando igual peso a los votos emitidos en todas las partes del país?
- ¿Le gustaría ver una disposición en la nueva Constitución que indique que una cierta proporción del electorado es capaz de exigir que las cuestiones sean sometidas a un plebiscito?

35. [www.slate.com/articles/technology/future\\_tense/2014/07/five\\_lessons\\_from\\_iceland\\_s\\_failed\\_crowdsourced\\_constitution\\_experiment.html](http://www.slate.com/articles/technology/future_tense/2014/07/five_lessons_from_iceland_s_failed_crowdsourced_constitution_experiment.html)

36. Hubo elecciones públicas para una Asamblea Constituyente, donde 25 personas fueron elegidas de un grupo de 522. Sin embargo, la elección fue invalidada por la Corte Suprema, lo que llevó al Parlamento a nombrar a estos miembros a un Consejo Constitucional.

La propuesta constitucional resultante fue aprobada por dos tercios de los votantes; las seis preguntas también fueron aprobadas. Sin embargo, el gobierno en ejercicio terminó su periodo antes de que el proyecto de Constitución fuera aprobado en el parlamento y el gobierno siguiente no prosiguió con los trabajos.<sup>37</sup>

### **La Convención Constitucional de Irlanda**

---

En 2012, el Parlamento irlandés estableció una Convención Constitucional para discutir posibles enmiendas a la Constitución de Irlanda. La Convención estaba integrada por 100 personas (66 ciudadanos irlandeses seleccionados al azar, 33 políticos elegidos y 1 presidente designado independientemente). Se le encomendó deliberar y preparar recomendaciones dentro de los 12 meses siguientes a su creación sobre los siguientes temas:

- reducir el mandato del Presidente a cinco años y alinearse con las elecciones locales y europeas
- reducir la edad de votación a 17
- revisar el sistema electoral de Dáil
- establecer el derecho de los ciudadanos irlandeses a votar en las embajadas irlandesas en las elecciones presidenciales
- provisión de matrimonio entre personas del mismo sexo
- modificar la cláusula sobre el papel de la mujer en el hogar y fomentar una mayor participación de la mujer en la vida pública
- eliminar la infracción de “blasfemia” de la Constitución irlandesa.

La Convención Constitucional inició entonces un proceso de consulta con expertos de cada una de las áreas propuestas. La Convención tenía el poder de determinar su propio reglamento y recomendar asuntos adicionales para su consideración. Éstos debían presentarse al Parlamento, que debía responder a cada recomendación en un plazo de cuatro meses. Si una recomendación se aprobaba, el Parlamento debía establecer una fecha para someterla a un referendo.

En mayo de 2015, el gobierno presentó dos de las propuestas de la Convención a un referendium: i) ordenar el matrimonio legal entre personas del mismo sexo (la cual fue aceptada); y ii) reducir la edad de elegibilidad para la presidencia de 35 a 21 (la cual fue rechazada).<sup>38</sup>

### **La Asamblea Nacional Constituyente de Túnez**

---

Entre diciembre de 2010 y enero de 2011, la decidida acción de un movimiento dirigido por los ciudadanos derrocó el régimen de 23 años del presidente Zine El Abidine Ben Ali, marcando el comienzo de un proceso -a veces complicado- de democratización que dio como resultado la aprobación de una nueva Constitución de Túnez en 2014. El proceso se inició en 2011 con la elección de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) encargada de redactar y adoptar una nueva Constitución para consolidar y sostener el proceso de democratización del país, impulsado por las exigentes demandas ciudadanas de mayor participación, transparencia y rendición de cuentas.

En sus primeras etapas, el proceso encontró varios retos organizacionales y déficit en la participación ciudadana. Sin embargo, tras la presentación al público del primer borrador en 2012, la ANC lanzó una amplia campaña de divulgación durante dos meses que comprendió reuniones públicas en diferentes comunidades en todo el país, reuniones con grupos de interés especial y la difusión pública de la mayoría de los debates de la ANC. Además, con el apoyo de las organizaciones internacionales, se desarrolló un amplio proceso de diálogo en las 24 gobernaciones, con la participación directa de unos 6 000 ciudadanos, 300 miembros de la sociedad civil y 320 representantes universitarios.

Estas modalidades de participación pública representaron una importante contribución al proyecto de Constitución e introdujeron varios cambios (por ejemplo, el fortalecimiento de las libertades fundamentales y políticas, el aumento de los derechos de las mujeres y mayor independencia del poder judicial). Además, el incesante compromiso político de la sociedad civil durante todo el período empujó a las fuerzas políticas a superar importantes clivajes que socavaron el desarrollo del nuevo texto. En 2014, la Constitución tunecina fue aprobada por una gran mayoría (200 de los 217 diputados). Los esfuerzos realizados para llegar a la gente durante el proceso de negociación y redacción contribuyeron a mejorar la legitimidad del proceso y el apoyo a la Constitución, sobre todo en ausencia de un referendo para ratificar el texto final.<sup>39</sup>

---

37. <http://eprints.lse.ac.uk/71870/1/blogs.lse.ac.uk-icelands%20crowd-sourced%20constitution%20may%20have%20stalled%20but%20the%20experience%20offers%20lessons%20for%20constituti.pdf>

38. [www.constitution.ie/Documents/Terms\\_of\\_Reference.pdf](http://www.constitution.ie/Documents/Terms_of_Reference.pdf)

39. [www.usip.org/publications/2015/01/participatory-and-inclusive-constitution-making](http://www.usip.org/publications/2015/01/participatory-and-inclusive-constitution-making); [https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/democracy/tunisia-constitution-making-process.pdf](https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/democracy/tunisia-constitution-making-process.pdf); <https://www.files.ethz.ch/isn/188062/PW105-Participatory-and-Inclusive-Constitution-Making.pdf>



## OTRAS CONSULTAS CIUDADANAS RELEVANTES

Otras iniciativas que incluyen debates nacionales, incluso sobre la reforma electoral o el estado de bienestar, también han utilizado procesos de consulta.

### La Asamblea ciudadana sobre la reforma electoral (Columbia Británica)

En 2004, la Columbia Británica, la tercera provincia canadiense más poblada, adoptó una práctica innovadora en el diseño de instituciones democráticas: creó una Asamblea compuesta por 160 ciudadanos seleccionados cuasi aleatoriamente encargados de recomendar el mejor sistema electoral posible para la provincia. En caso que la Asamblea recomendara un sistema electoral completamente nuevo, la recomendación sería puesta como referendo en la votación en las próximas elecciones provinciales. La Asamblea deliberó por cerca de un año (enero-noviembre de 2004) antes de recomendar un sistema electoral totalmente nuevo, lo que condujo a un referéndum en mayo de 2005. Las modificaciones propuestas recibieron el 57,1% del voto popular, pero necesitaban el 60% para ser aprobadas. En razón del estrecho margen, el gobierno de la Columbia Británica dictaminó que la recomendación de la Asamblea se colocaría en la votación en las próximas elecciones provinciales. En mayo de 2009, el referéndum fue nuevamente derrotado, con el 60,9% de los votantes oponiéndose a la reforma y el 39,09% apoyando el cambio.<sup>40</sup>

### El proceso de consulta nacional sobre el bienestar en Alemania

En 2015, el gobierno federal de Alemania organizó un diálogo a nivel nacional sobre el bienestar y la calidad de vida, titulado “Vivir bien en Alemania - lo que es importante para nosotros”.<sup>41</sup>

Entre abril y octubre de 2015, los ciudadanos de todo el país fueron invitados a participar en 203 diálogos civiles, a través de una discusión en línea y el envío de tarjetas postales para compartir sus puntos de vista sobre las facetas de calidad de vida más importantes que la futura acción del gobierno debería mejorar. Además de las 50 sesiones de diálogo organizadas por el Gabinete, una alianza de asociaciones y fundaciones, iglesias y organizaciones de bienestar social y asociaciones empresariales y sindicales celebraron reuniones para reflejar la variedad de opiniones y perspectivas y lograr conjuntamente una comprensión más holística sobre lo que bienestar, prosperidad y progreso significan en la práctica para los ciudadanos.

El diálogo nacional movilizó a más de 15 000 participantes. Se obtuvieron 12 dimensiones y 46 indicadores, agrupados en 3 áreas temáticas amplias y resumidos en un informe del gobierno que describe y mide la situación y el desarrollo del bienestar en Alemania.<sup>42</sup>

- “nuestra vida”: familia, salud, educación, empleo, ingresos
- “nuestro entorno”: seguridad, movilidad, vivienda y cohesión social
- “nuestro país”: economía fuerte, ambiente saludable, libertad e igualdad, paz y responsabilidad de Alemania en el mundo.

El sistema de indicadores ilustra el estado actual y el desarrollo a largo plazo del bienestar en Alemania. Al medir los avances y retrocesos en cada área, se señala la necesidad de actuar entre los actores políticos, económicos y sociales. Las sesiones de diálogo fueron apoyadas por un consejo asesor académico independiente y evaluadas por un equipo académico independiente.<sup>43</sup>

### Asegurar la representatividad al tiempo que se involucra a la ciudadanía en los procesos constituyentes

Además de los enfoques presentados anteriormente, otro enfoque innovador es la selección aleatoria de los ciudadanos en procesos participativos para redactar una nueva Constitución, como sucedió en Islandia o Irlanda. Si bien las experiencias difieren, estos ciudadanos no representan una parte significativa de la población (por ejemplo, sólo el 0,3% en Islandia).

Hacer que la ciudadanía se involucre con éxito puede tener diferentes formatos, procedimientos, propósitos, factores de éxito y costos; puede generar políticas de mejor calidad y una legitimidad más fuerte, y prevenir la captura de políticas. Sin

40. [www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1089&context=jpd](http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1089&context=jpd)

41. Gut leben in Deutschland – was uns wichtig ist <https://www.gut-leben-in-deutschland.de/static/LB/> (en Alemán).

42. [https://buergerdialog.gut-leben-in-deutschland.de/EN/Home/home\\_node.html](https://buergerdialog.gut-leben-in-deutschland.de/EN/Home/home_node.html)

43. Ibid; <https://www.gut-leben-in-deutschland.de/static/LB/> (en Alemán).

embargo, las conclusiones de la Fundación Bertelsmann indican que los gobiernos nacionales y locales pueden tener dificultades para involucrar activamente a los ciudadanos, ya que se estima que sólo alrededor del 3% de los ciudadanos contactados por teléfono mostraron interés en participar en el proceso (Bertelsmann Foundation, sin publicar). Los resultados de la Encuesta de la OCDE sobre la Participación Ciudadana en el Ciclo de Políticas Públicas (OCDE, 2015) confirman esta conclusión, ya que el 70% de los 23 ministerios de finanzas de la mayoría de los países de la OCDE señalan la falta de interés del público en general es la principal razón de la baja participación. Un 50% de los 20 ministerios de salud encuestados registraron resultados similares (OCDE, 2016).

### La participación ciudadana en los procesos constituyentes desde una perspectiva comparada

País/Ciudad	Año	Mecanismo	Participación	Tasa de Participación
Chile <sup>1</sup>	2016	Proceso participativo en tres niveles diferentes: local, provincial y regional	204 402 participantes a nivel nacional	1.13%
Colombia <sup>2</sup>	1991	1 580 grupos de trabajo a través del país, organizados 3 meses antes de la Asamblea Constitucional	Participación promedio por grupo de trabajo, 15 personas. En total, 23 700 participantes aproximadamente	0.06%
Islandia <sup>3</sup>	2010	Foro Nacional donde se discutió la necesidad de una nueva Constitución con ciudadanos seleccionados	950 ciudadanos (0.3% de la población total)	0.3% para los los encuentros
Irlanda	2012-2014	Establecimiento de una Convención Constitucional Irlandesa para presentar propuestas en cada tema de la Constitución. Se realizaron reuniones plenarias en cada tema, donde los delegados escucharon a expertos y expositores externos y votaron sobre los temas. La Convención publicó su informe final sobre Reformas a la Asamblea, derechos económicos, sociales y culturales, así como sus Conclusiones y Recomendaciones Finales el 31 de marzo de 2014	100 delegados a la Convención Constitucional Irlandesa	No aplicable
Ciudad de México, México	2016	El proceso participativo incluyó cuestionarios individuales, 55 encuentros locales, solicitudes a través de un sitio web habilitado, (change.org) y 602 propuestas al Instituto Electoral de México DF (IEDF)	No aplicable	No aplicable
		Las elecciones para la Asamblea Constituyente se celebraron el 5 de junio de 2016, registrando una tasa de participación muy baja (28,36%)		
Túnez <sup>4</sup>	2011	Diálogo y debates de la Asamblea Nacional Constituyente con la sociedad civil en las 24 gobernaciones	7 000 participantes aproximadamente incluyendo 300 miembros de la sociedad civil y 320 representantes del mundo académico.	0.06%

1. According to the Chilean official data website, data and results of the Constituent Participatory Process, <http://datos.gob.cl/dataset/proceso-constituyente-abierto-a-la-ciudadania> (consultado Mayo 2017).

2. Jiménez (2006).

3. PNUD (2015).

4. Gluck and Brandt (eds.) (2015).

En ese sentido, Chile es probablemente el país con la tasa de participación más alta (1,13%), aunque como se mencionó en este informe, los ciudadanos no fueron seleccionados: decidieron contribuir activamente (o no) al debate a través de los diferentes encuentros. En ese sentido, el caso de Chile es sin precedentes porque tiene una alta tasa de participación (1,13%) comparada con otras experiencias y abarca el 98% del territorio pero al mismo tiempo el carácter inclusivo del proceso con desigual representación resulta también un desafío.

Si bien una consulta inclusiva tiene la ventaja del alcance y la apertura teórica, los estudios contemporáneos también muestran la necesidad de involucrar a los grupos objetivos claves para asegurar dicha inclusión (OCDE, 2001). La selección aleatoria de los ciudadanos tiene la ventaja de asegurar una representación seleccionada de la sociedad, pero también supone una limitación en cuanto a número y alcance. En ausencia de datos concretos sobre los antecedentes políticos, culturales y sociales<sup>44</sup> de los participantes en la consulta chilena, las entrevistas realizadas durante la misión de investigación mostraron que muchos eran ya actores activos de la sociedad civil. Un enfoque más concreto de la consulta, incluyendo también a las mujeres, los jóvenes y los grupos minoritarios (distintos de los indígenas), podría haber asegurado una mejor representatividad de la sociedad chilena.

## CONCLUSIONES CLAVE

1. **No existe un modelo único aplicable a todos los casos.** La experiencia internacional ha mostrado que no hay un modelo único para la reforma constitucional. Existe un amplio espectro de modalidades para enmendar y reformar una constitución, dependiendo del contexto social, histórico y político; la cultura constitucional; la edad de la constitución, el nivel de detalle y características de la misma; etc. Estas características pueden variar en el tiempo, según las transformaciones sociales, económicas y políticas del país. Cada caso es diferente y evoluciona.
2. **La continuidad entre la consulta y la reforma constitucional es importante.** Las experiencias internacionales esbozadas en este Informe descriptivo ejemplifican el lazo directo entre la consulta ciudadana, el borrador de la nueva Constitución y la organización de un referendo final para su aprobación. En el caso de Chile, los siguientes pasos están aún por confirmarse; éstos dependen esencialmente del respeto a lo estipulado y compromiso de los partidos políticos de la oposición y del Congreso.
3. **Se requiere consenso, transparencia y legitimidad durante el proceso.** En Chile, los frecuentes cambios en liderazgo (con elecciones cada cuatro años, sin posibilidad de reelección para Presidente) plantean un reto, especialmente con respecto a la implementación de una reforma constitucional. La incertidumbre por los próximos pasos y la falta de un itinerario claro y abierto que incluya a todas las partes interesadas podría poner más obstáculos a la sostenibilidad y el impacto de los continuos esfuerzos para diseñar una nueva Constitución chilena. En palabras de la Comisión de Venecia del Consejo Europeo, “la adopción de una nueva y buena Constitución debe estar basada en el más amplio consenso posible dentro de la sociedad y [...] un amplio y sustantivo debate que incluya las variadas fuerzas políticas, organizaciones no gubernamentales y asociaciones ciudadanas, la academia y los medios es un pre requisito importante al adoptar un texto sustentable, aceptable para toda la sociedad y en línea con los estándares democráticos. Las restricciones de tiempo demasiado rígidas deben ser evitadas y el calendario para la adopción de la nueva Constitución debería seguir el progreso hecho en el debate.”<sup>45</sup> La voluntad política y un buen nivel de entendimiento y consenso entre los partidos políticos influenciarán la importancia y la sostenibilidad de la reforma, ya que “incluso un buen texto constitucional no puede asegurar la estabilidad y desarrollo democrático de una sociedad sin que haya también la voluntad política de las diferentes fuerzas, legislación suplementaria de acuerdo con los estándares democráticos y un sólido sistema de pruebas y equilibrios que establecen la base de su implementación.”<sup>46</sup>
4. **La etapa participativa en el proceso de construcción de la Constitución es el primer paso hacia un Chile más abierto e inclusivo.** El proceso participativo iniciado por el Gobierno de Chile ha mostrado el compromiso de numerosos ciudadanos en expresar sus opiniones y el interés en el futuro a través del desarrollo de una nueva Constitución. El Gobierno de Chile debiera usar el ejemplo de esta consulta para profundizar y reforzar su política de compromiso tanto a nivel local como nacional.

44. El Gobierno de Chile decidió no preguntar esta información por resguardo a los datos personales.

45. CDL-AD(2013)010, Opinion on the draft New Constitution of Iceland.

46. CDL-AD(2008)015, Opinion on the Draft Constitution of Ukraine.

## La participación pública como un factor clave para un Estado chileno Abierto

---

Este Informe ha demostrado que incluir a los actores interesados en el proceso de formulación de políticas es uno de los pilares de un gobierno abierto (OCDE, 2016). Tal como se promueve en los Principios de las Mejores Prácticas sobre la Participación de las Partes Interesadas en la Política Regulatoria de la OCDE, la formulación de políticas inclusivas deriva de una cultura de Gobierno que abre los procesos de formulación de políticas públicas a los ciudadanos, ampliando así la base empírica para mejorar el diseño e implementación de políticas públicas.

Un reciente informe de la OCDE (2016) sobre el gobierno abierto señala los fundamentos conceptuales y metodológicos de las estrategias de gobierno abierto. Describe cómo estas estrategias pueden contribuir a una noción más amplia de un “Estado abierto”, en el que todas las instituciones públicas del Ejecutivo, el Parlamento y el Poder Judicial, así como todos los niveles de gobierno e instituciones públicas independientes, unen sus fuerzas y colaboran con la sociedad civil, la academia, los medios de comunicación y el sector privado para diseñar e implementar una agenda de reformas con el objetivo de hacer el gobierno público más transparente, participativo y que rinde cuentas.

Dado que las políticas y estrategias concretas deben ser específicas de cada país, el proceso de consulta constitucional brinda a Chile la oportunidad de basarse en un enfoque más colaborativo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y crear sinergias para asegurar la participación ciudadana no sólo en reformas constitucionales, sino también con respecto a otros temas relevantes. Esta iniciativa -que ya ha sido replicada por algunos partidos políticos y universidades- puede ayudar a fortalecer y profundizar las políticas públicas, haciéndolas más participativas e inclusivas, especialmente mediante la participación de otras instituciones clave (por ejemplo, el Parlamento de Chile, así como gobiernos locales y regionales).

### LECTURA COMPLEMENTARIA

---

Bertelsmann Foundation and Missions Publiques (próxima publicación), “Praxisleitfaden zur Zufallsauswahl”,

CASEN (2013), *National socio-economic survey*, Ministry of Social Development, [www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/resultados-encuesta-casen-2013/](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/resultados-encuesta-casen-2013/).

Ginsburg, T., J. Blount and Z. Elkins (2008), “The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval,” 81 *Temple Law Review*, No. 361.

Gluck, J. and M. Brandt (eds.) (2015), *Participative and inclusive Constitution Making*, United States Institute of Peace, Washington, [www.usip.org/sites/default/files/PW105-Participative-and-Inclusive-Constitution-Making.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/PW105-Participative-and-Inclusive-Constitution-Making.pdf) (consultado Mayo 2017).

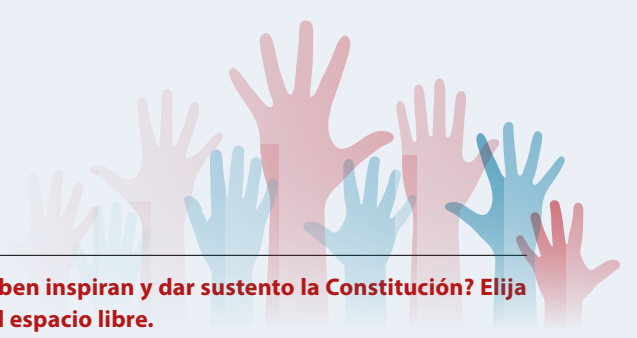
Jiménez, C. (2006), “Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa”, *Análisis Político*, No. 58, Bogotá, [www.scielo.org.co/pdf/anpol/v19n58/v19n58a06.pdf](http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v19n58/v19n58a06.pdf) (consultado Mayo 2017).

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

OECD (2001), *Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195578-en>.

PNUD (2015), *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada*, United Nations Development Programme, Santiago de Chile, [www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic\\_governance/mecanismos-de-cambio-constitucional-en-el-mundo](http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/mecanismos-de-cambio-constitucional-en-el-mundo) (consultado Mayo 2017).

Comisión de Venecia (2015), *Compilation of Venice Commission Opinions Concerning Constitutional Provisions for Amending the Constitution*, Council of Europe, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)023-e).



## ANEXO A. PREGUNTAS Y CONCEPTOS

a) ¿Cuáles son los VALORES y PRINCIPIOS más importantes que deben inspirar y dar sustento la Constitución? Elija hasta siete conceptos entre la lista siguiente o sugiera otros en el espacio libre.

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Amistad cívica   | <input type="checkbox"/> Plurinacionalismo          |
| <input type="checkbox"/> Autonomía / Libertad                                     | <input type="checkbox"/> Probidad                   |
| <input type="checkbox"/> Bien Común / Comunidad                                   | <input type="checkbox"/> República                  |
| <input type="checkbox"/> Ciudadanía   | <input type="checkbox"/> Respeto                    |
| <input type="checkbox"/> Democracia   | <input type="checkbox"/> Responsabilidad            |
| <input type="checkbox"/> Desarrollo   | <input type="checkbox"/> Seguridad                  |
| <input type="checkbox"/> Descentralización  | <input type="checkbox"/> Soberanía                  |
| <input type="checkbox"/> Dignidad   | <input type="checkbox"/> Solidaridad                |
| <input type="checkbox"/> Diversidad   | <input type="checkbox"/> Subsidiaridad              |
| <input type="checkbox"/> Libre emprendimiento                                     | <input type="checkbox"/> Tolerancia                 |
| <input type="checkbox"/> Equidad de género  | <input type="checkbox"/> Transparencia / Publicidad |
| <input type="checkbox"/> Respeto / Conservación de la naturaleza o medio ambiente | <input type="checkbox"/> Unidad                     |
| <input type="checkbox"/> Estado de Derecho  | <input type="checkbox"/> Ninguno                    |
| <input type="checkbox"/> Identidad cultural                                       | <input type="checkbox"/> Otros, especifique         |
| <input type="checkbox"/> Igualdad   | _____   |
| <input type="checkbox"/> Inclusión  | _____   |
| <input type="checkbox"/> Innovación / Creatividad                                 | _____   |
| <input type="checkbox"/> Integración  | _____   |
| <input type="checkbox"/> Justicia   | _____   |
| <input type="checkbox"/> Estado laico /Multiculturalidad /Participación           | _____   |
| <input type="checkbox"/> Patriotismo  | _____   |
| <input type="checkbox"/> Paz / Convivencia pacífica                               | _____   |
| <input type="checkbox"/> Pluralismo   | _____   |

**b) ¿Cuáles son los DERECHOS más importantes que la Constitución debiera establecer para todas las personas? Elija hasta siete temas entre la lista siguiente o sugiera otros en el espacio libre.**

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> A sufragio / Votar                                | <input type="checkbox"/> Libertad de enseñanza                         |
| <input type="checkbox"/> A la nacionalidad                                 | <input type="checkbox"/> Al trabajo                                    |
| <input type="checkbox"/> Ser elegido en cargos públicos                    | <input type="checkbox"/> Al salario equitativo                         |
| <input type="checkbox"/> A la participación                                | <input type="checkbox"/> A la vivienda digna                           |
| <input type="checkbox"/> A la vida   | <input type="checkbox"/> A la salud / A la educación                   |
| <input type="checkbox"/> A la integridad física y psíquica                 | <input type="checkbox"/> A la seguridad social                         |
| <input type="checkbox"/> A la seguridad / Vida sin violencia               | <input type="checkbox"/> A sindicalizarse y a la negociación colectiva |
| <input type="checkbox"/> Igualdad  | <input type="checkbox"/> A huelga                                      |
| <input type="checkbox"/> No discriminación / Igualdad ante la ley          | <input type="checkbox"/> Acceso a la cultura                           |
| <input type="checkbox"/> Igualdad de acceso a la justicia / Debido proceso | <input type="checkbox"/> A la identidad cultural                       |
| <input type="checkbox"/> Igualdad ante las cargas públicas                 | <input type="checkbox"/> De los pueblos indígenas                      |
| <input type="checkbox"/> Igualdad ante los tributos                        | <input type="checkbox"/> Respeto a la naturaleza / Medio ambiente      |
| <input type="checkbox"/> Igualdad de género                                | <input type="checkbox"/> De propiedad                                  |
| <input type="checkbox"/> Derechos del niño, niña y adolescente             | <input type="checkbox"/> Libre iniciativa económica / Libre empresa    |
| <input type="checkbox"/> A la integración de discapacidad                  | <input type="checkbox"/> Protección judicial de los derechos           |
| <input type="checkbox"/> Libertad personal                                 | <input type="checkbox"/> Ninguno                                       |
| <input type="checkbox"/> Libertad ambulatoria                              | <input type="checkbox"/> Otros, especifique                            |
| <input type="checkbox"/> Libertad de conciencia                            | _____  |
| <input type="checkbox"/> Libertad de expresión                             | _____  |
| <input type="checkbox"/> A la información                                  | _____  |
| <input type="checkbox"/> Acceso a información pública                      | _____  |
| <input type="checkbox"/> Privacidad e intimidad                            | _____  |
| <input type="checkbox"/> A la honra / Al honor                             | _____  |
| <input type="checkbox"/> Derecho de asociación                             | _____  |
| <input type="checkbox"/> Reunión pacífica                                  | _____  |
| <input type="checkbox"/> De petición ante las autoridades                  | _____  |
| <input type="checkbox"/> Libertad de trabajo                               |  |

**c) ¿Cuáles son los DEBERES y RESPONSABILIDADES más importantes que la Constitución debiera establecer para todas las personas? Elija hasta siete temas entre la lista siguiente o sugiera otros en el espacio libre.**

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Respeto por la Constitución                                      | <input type="checkbox"/> Protección, promoción y respeto de los derechos humanos y fundamentales |
| <input type="checkbox"/> Respeto de derechos de otros                                     | <input type="checkbox"/> Responsabilidad   |
| <input type="checkbox"/> Cumplimiento de las leyes y normas                               | <input type="checkbox"/> Servicio a la comunidad   |
| <input type="checkbox"/> Cumplimiento de obligaciones fiscales                            | <input type="checkbox"/> Ninguno   |
| <input type="checkbox"/> De satisfacer cargas públicas                                    | <input type="checkbox"/> Otros, especifique  |
| <input type="checkbox"/> Deberes de protección de conservación de la naturaleza           | _____  |
| <input type="checkbox"/> De protección y conservación del patrimonio histórico y cultural | _____  |
| <input type="checkbox"/> Ejercicio legítimo y no abusivo de los derechos                  | _____  |
| <input type="checkbox"/> Cumplimiento de tratados y obligaciones internacionales          | _____  |

**d) ¿Qué INSTITUCIONES del Estado debe contemplar la Constitución y qué características deben tener? Elija hasta siete temas entre la lista siguiente o sugiera otros en el espacio libre.**

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Régimen de gobierno: presidencial / Semi-presidencial / Parlamentario | <input type="checkbox"/> Ministerio Público / Defensoría Pública     |
| <input type="checkbox"/> Presidencia de la República   | <input type="checkbox"/> Defensor del Pueblo / Ciudadano             |
| <input type="checkbox"/> Jefatura de gobierno  | <input type="checkbox"/> Cambio o reforma constitucional             |
| <input type="checkbox"/> Gobierno nacional (estructura y funciones)                            | <input type="checkbox"/> Contraloría general / Tribunales de cuentas |
| <input type="checkbox"/> Congreso o parlamento (estructura y funciones)                        | <input type="checkbox"/> Fuerzas Armadas                             |
| <input type="checkbox"/> Juicio político / Acusación constitucional                            | <input type="checkbox"/> Estado de excepción                         |
| <input type="checkbox"/> Poder judicial (estructura y funciones)                               | <input type="checkbox"/> Plebiscitos, referendos y consultas         |
| <input type="checkbox"/> Justicia constitucional   | <input type="checkbox"/> Ninguna                                     |
| <input type="checkbox"/> Justicia electoral  | <input type="checkbox"/> Otras, especifique                          |
| <input type="checkbox"/> Forma de Estado: federalismo / Autonomías regionales                  | _____  |
| <input type="checkbox"/> División territorial  | _____  |
| <input type="checkbox"/> Gobierno regional   | _____  |
| <input type="checkbox"/> Gobierno provincial   | _____  |
| <input type="checkbox"/> Gobierno local / Municipal  | _____  |

## AANEXO B. NUEVOS TEMAS SUGERIDOS EN UNA NUEVA CONSTITUCIÓN MEDIANTE LA CONSULTA CIUDADANA

### Temas ya incluidos en la Constitución de 1980

Temas ya incluidos en la Constitución de 1980

Democracia (artículo 4)

Igualdad (artículo 1)

Descentralización (artículo 3)

Bien común / comunidad (Art. 1.4)

Libertad (artículo 1)

Dignidad (artículo 1)

Seguridad (artículo 1)

Salud (19 No. 9)

Seguridad Social (19 No. 18)

Educación (19 No. 10)

La igualdad ante la ley (19 No. 2)

Derecho a la Vida (19 No. 1)

Libertad de expresión (19 No. 12)

Derecho de sindicación y negociación colectiva  
(19 núms. 16-19)

Respeto de la Constitución (artículo 6)

Cumplimiento de la ley (artículos 6 y 7)

Derecho de sufragio (artículo 12)

Probidad y transparencia (artículo 8)

Respeto y no discriminación (19 No. 2)

Servicio comunitario (artículo 1)

Responsabilidad (artículo 6)

Protección y respeto de la propiedad privada  
(19 n os 23 a 24)

### Nuevos temas

Justicia

Respeto / protección ambiental

El respeto

Equidad de género

Estado secular

Derechos humanos

Solidaridad

Multiculturalismo

Inclusión

Participación

Estado como garante

Imperio de la ley

Pluriinacionalismo

Diversidad

Derecho a una vivienda decente

Pueblos indígenas

Derecho al trabajo

Derecho al agua

Derecho al trabajo y un salario decente

Derecho a tomar sus propias decisiones sobre la propia vida

Derechos a los recursos naturales

Derechos de los niños y adolescentes

Derecho de información

Protección y conservación del patrimonio cultural e histórico

Respeto por los derechos de los demás



**Temas ya incluidos en la Constitución de 1980**

Congreso o Parlamento (Capítulo V)  
Poder Judicial (Cap. VII)  
Ejército (Cap. XI)  
Gobierno regional (artículo 111)  
Gobierno local / municipio (artículo 118)  
Reforma o enmienda constitucional (capítulo XV)  
Contraloría General / Tribunal de Cuentas (Capítulo X)  
Sistema de gobierno (Cap. IV)  
Gobierno nacional (Cap. IV)  
Presidencia de la República (Cap. IV)  
Soberanía (artículo 5)  
Acusación / juicio constitucional (capítulo V)  
Justicia Constitucional (Cap. VIII)  
Fiscal / Defensor Público (Capítulo VII)  
Justicia electoral (Cap. IX)

**Nuevos temas**

Protección de los derechos humanos y fundamentales,  
promoción y respeto  
Ejercicio legítimo de los derechos y libertades fundamentales  
Participación ciudadana o ciudadana  
Responsabilidad social y cívica  
Cumplimiento de tratados y compromisos internacionales  
Cumplimiento tributario  
Unidad nacional  
Plebiscitos, referendos y consultas  
Defensor del Pueblo  
Asamblea Constituyente  
Iniciativa popular  
Asambleas y Cabildos  
Autonomía regional  
Organizaciones de sociedad civil  
División territorial  
Parlamento unicameral

## AGRADECIMIENTOS

---

La Secretaría de la OCDE desea expresar su agradecimiento a todos los que hicieron posible este informe, empezando por el Gobierno de Chile, que ha estado plenamente comprometido y ha movilizadado a todos los actores pertinentes. En particular, la OCDE agradece al Ministro Nicolás Eyzaguirre, a Tomás Jordán, asesor del Ministerio, Pamela Figueroa y su equipo de la División de Estudios de la SEGPRES, así como a SEGEGOB y al Ministerio del Interior.

Este Informe (Scan Report) fue preparado por la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE, encabezada por Rolf Alter. Es parte de la serie de Estudios de Gobierno Abierto desarrollados por la División de Estudios sobre la Gobernanza Pública y Partenariados, bajo la responsabilidad de Martin Forst. El Informe fue elaborado bajo la dirección estratégica de Alessandro Bellantoni, senior analista de políticas y coordinador del Programa de Gobierno Abierto, y Daniel Trnka, analista senior de políticas en la división de política regulatoria, quienes proporcionaron extensos comentarios sobre todos los capítulos y armonizaron la narrativa. El proyecto fue coordinado por Paqui Santonja. El informe fue escrito por Paqui Santonja y Guillermo Morales. Iván Stola, Simon Schmitz y Lucas Heysche hicieron valiosas contribuciones al texto. Romy de Courtay editó este informe. Andrew Esson y Ciara Muller realizaron el control de calidad y prepararon el manuscrito para su publicación. El apoyo administrativo fue proporcionado por Michelle Ortiz. El Informe (Scan Report) Análisis fue financiado por el Gobierno de Chile.





MEJORES POLÍTICAS  
PARA UNA VIDA MEJOR

Para mayor información:



@OECDgov

[www.oecd.org/gov](http://www.oecd.org/gov)

