

Gonzalo Delamaza

Julio 2025

Participación ciudadana y plebiscitos como innovación democrática institucional

*Un análisis del proceso constitucional chileno
2021-2023*

Ficha técnica

Editor

Fundación Friedrich Ebert en Chile
Hernando de Aguirre 1320
Providencia
Santiago de Chile

Responsable

Dr. Cécilie Schildberg
Representante de la FES Chile

<https://chile.fes.de/>
[@feschile](#)

Edición de contenido:

Christian Sánchez P.
Director de Proyectos

Edición de estilo:

Guillermo Riveros Álvarez

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

ISBN 978-956-6410-19-5

Encontrará más publicaciones de la Friedrich-Ebert-Stiftung aquí:

➤ www.chile.fes.de/publicaciones

Gonzalo Delamaza
Julio 2025

Participación ciudadana y plebiscitos como innovación democrática institucional

*Un análisis del proceso constitucional chileno
2021-2023*

Tabla de contenido

1. Propósitos	3
2. Movilización impugnadora, estallido y revuelta social, y camino constitucional como respuesta política.	4
3. La participación tal como se planteó en el Acuerdo de noviembre 2019.	6
4. El ambicioso e innovador diseño participativo de la Convención Constitucional y lo que este logró	7
5. Un nuevo intento, más acotado y controlado: el proceso de 2023	11
6. Los plebiscitos y referéndums como herramientas de ejercicio de la voluntad popular	13
6.1 Los plebiscitos durante el proceso constituyente.	13
6.2 Los plebiscitos en las propuestas de nueva Constitución	14
6.3 Reflexiones sobre plebiscitos y referéndums	14
Referencias	18

1.

Propósitos

En este trabajo analizamos los rasgos principales del proceso de participación ciudadana o popular durante los intentos de cambio constitucional realizados en Chile entre 2021 y 2023, haciendo una mención especial de la herramienta plebiscitaria. Sostenemos que dicho proceso participativo resultó ser el más masivo y de mayor complejidad que se ha vivido en el país, ofreciendo múltiples lecciones para incorporar la participación dentro de la práctica política y social en Chile. Al mismo tiempo, el fracaso de las propuestas constitucionales elaboradas se verificó también a través del uso de una herramienta participativa: dos plebiscitos llamados “de salida”. De este modo, un proceso altamente participativo fue derrotado por medio de un instrumento de participación o, más precisamente, de democracia directa. ¿Qué puede aprenderse de esta dinámica paradójica del proceso constitucional chileno? ¿Es la participación no electoral una herramienta eficaz para abordar conflictos y tomar decisiones en la sociedad? ¿En qué condiciones? ¿Cuál es la relación entre participación y proceso constituyente?

Para abordar las preguntas anteriores, debemos comprender la génesis de estos intentos de reemplazo constitucional, enmarcados en un ciclo de impugnación del modelo de gobernabilidad vigente en el país desde 1990. A partir de ello, podemos entender el surgimiento y diseño de la Convención Constitucional como una respuesta política a la impugnación destituyente/constituyente que predominó entre octubre de 2019 y marzo de 2020, interrumpida en ese momento por la pandemia del covid-19. El desarrollo de la Convención, en cambio, se explica principalmente por su composición, que no se correspondió en absoluto con la predominante en las instituciones políticas del país. La alta presencia de independientes, muchos de ellos/as vinculados/as a movimientos sociales, condujo a una Convención altamente participativa durante su ejercicio, algo tan inédito en Chile como la propia existencia de una Convención democráticamente electa para elaborar una Nueva Constitución.

El plebiscito de salida, con nuevos votantes, ausentes de los procesos anteriores, selló el fracaso de la propuesta de la Convención y condujo a un nuevo acuerdo del gobierno y los partidos políticos para realizar un nuevo intento de cambio constitucional. Este consideró un diseño más acotado y

controlado, lo que se aplicó también al proceso participativo durante un mes, de los cinco que duró el Consejo Constitucional. Consideró también un plebiscito de salida, esta vez con el mismo universo electoral, y voto obligatorio. Como se sabe, el proceso concluyó en un nuevo fracaso, lo que clausuró el ciclo constituyente en Chile, al menos por un tiempo, sin resolver ninguno de los problemas que lo originaron.

De acuerdo con lo anterior, podemos sintetizar lo ocurrido como un proceso impugnatorio destituyente y luego constituyente, que no logra sus objetivos, ni por la vía de la movilización social, ni por la vía de la representación, a través de organismos encargados de elaborar una nueva carta constitucional. No los logra bajo la hegemonía de los movimientos sociales y las izquierdas (Convención), ni bajo la de la derecha, encabezada por el Partido Republicano (Consejo).¹ Algo común a los dos procesos, sin embargo, fue la utilización de diferentes mecanismos participativos no empleados previamente en Chile y ausentes de su institucionalidad política. Resulta, por tanto, de especial relevancia explicar las razones por las cuales dicha implementación participativa e innovadora, no tuvo éxito en los plebiscitos constitucionales posteriores. Al mismo tiempo, ello también nos brinda la posibilidad de analizar la herramienta plebiscitaria como tal, ya que ello puede ofrecer algunas explicaciones complementarias. ¿En qué condiciones los plebiscitos (y referéndums) constituyen buenas herramientas de participación política?

1 Si agregamos el primer intento de reemplazo constitucional iniciado por el segundo gobierno de Michelle Bachelet en 2016, podemos afirmar que el proceso encabezado por las fuerzas políticas tradicionales, que en ese momento componían la Nueva Mayoría (centro e izquierda,) tampoco logró sus objetivos.

2.

Movilización impugnadora, estallido y revuelta social, y camino constitucional como respuesta política

No es posible entender la emergencia de una opción institucional para elaborar una nueva Constitución sin considerar el cambio de ciclo político en el país, a partir del año 2011. Dicho cambio estuvo signado por la intensificación de la movilización social impugnadora sobre algunas de las principales características del modelo de gobernabilidad instaurado a fines de los años ochenta del siglo pasado: educación, pensiones, modelo productivo “extractivista”, entre otras.² Un segundo rasgo del cambio de ciclo fue la incapacidad del sistema político para procesar dichas demandas y encauzar un proceso de cambio reclamado por importantes grupos en la sociedad. Por último, es posible identificar un progresivo debilitamiento institucional, especialmente a partir del año 2014, fecha a partir de la cual se descubrieron diversos fenómenos de corrupción en instituciones como la Policía, el Ejército, la Iglesia católica, el Congreso y el Ejecutivo (Delamaza, 2024, p. 43).

La fase de crisis culmina con el “estallido social” de octubre de 2019. En ella se observa tanto la recurrencia de la movilización, como los intentos de reforma política (voto voluntario, primer proceso constitucional, cambio del sistema binominal), y los diversos casos de corrupción económica y política, a partir de 2014. Este proceso conduce al momento destituyente y luego constituyente, expresados en el estallido y posterior revuelta social, así como a viabilizar los frustrados intentos de reemplazo constitucional.

Es conveniente detenerse en la dinámica sin precedentes que emergió luego del “estallido social” de octubre de 2019. Este se inició, al igual que en 2006 y en 2011, a partir de una movilización de estudiantes (principalmente, secundarios), ante una medida de alza del pasaje del Metro de Santiago. Luego de algunos días de movilización estudiantil, el viernes 18 de octubre, la movilización se masificó, primero en Santiago y luego en las diversas ciudades del país. Adquirió la forma de marchas, al compás del ruido de ollas y

cacerolas, barricadas, enfrentamientos con la policía, así como también de saqueos de locales comerciales e incendio de estaciones del Metro de Santiago. Unos días más tarde se realizaron concentraciones multitudinarias en las principales ciudades. El gobierno reaccionó con inusual violencia para reprimir las manifestaciones, lo que se tradujo en una veintena de personas muertas y varios cientos de heridos, principalmente, de trauma ocular, y secuelas de la represión policial. La movilización, sin embargo, no disminuyó, lo cual llevó a las principales fuerzas políticas del país a firmar un “Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución” que habilitaría un proceso para elaborar una nueva Constitución. En él se incluyó un plebiscito “de entrada” para decidir si se quiere o no una nueva Constitución y el modo de elaborarla. También un plebiscito “de salida”, para sancionar la propuesta que se elaborara.

El impulso a favor de una nueva Constitución se vio reforzado por una consulta popular organizada por la Asociación Chilena de Municipalidades, que procuró aproximar las demandas ciudadanas a la dinámica institucional. Esta consulta incluyó una priorización de problemas y un pronunciamiento acerca de la necesidad de una nueva Constitución, obteniendo una enorme convocatoria, de casi dos millones y medio de personas en 225 municipios (de un total de 345). En las consultas nacionales resultaron ampliamente mayoritarias las opciones favorables a una nueva Constitución y por elaborarla a través de un mecanismo compuesto solo por personas elegidas especialmente para dicho fin.³ Esta consulta puede considerarse como un primer intento en la historia de Chile de realizar una suerte de referéndum de alcance nacional.

La movilización social continuó, aunque con menor intensidad y masividad, durante los meses de verano de 2020. Su forma predominante fueron los encuentros y cabildos autoconvocados (el término se generalizó para todo tipo de reu-

2 Llamamos “modelo de gobernabilidad” al arreglo institucional basado en cuatro factores: la prevalencia del modelo económico “extractivista”, la continuidad de la Constitución de 1980, la democracia de baja intensidad y una gestión activa de políticas sociales compensatorias. Dicho modelo tuvo una fase dinámica (1990-2005), una de crisis (2005-2020) y una de transformación frustrada (2020-2023). En cada una de sus fases, el modelo genera diferentes consecuencias (adhesión, impugnación y fragmentación, respectivamente) (Delamaza, 2024).

3 Las tres prioridades ciudadanas más importantes fueron: “mejorar las pensiones y dignificar la calidad de vida de los adultos mayores”, seguida de “mejorar la calidad de la salud pública y su financiamiento”, y “acceso y calidad de la educación pública”, dentro de un total de once opciones (Consulta ciudadana de Chile de 2019, 2025).

niones), que buscaban definir los contenidos y propuestas para un nuevo orden político, económico y social en el país. Por otra parte, los enfrentamientos de jóvenes con la policía los días viernes por la tarde, en el centro de diversas ciudades, se rutinizaron. Mientras en estos enfrentamientos las acciones eran de lucha callejera directa y protagonizadas por jóvenes, en los cabildos la convocatoria era mucho más diversa y la dinámica apuntaba a dotar de contenido a la protesta.

El mes de marzo de 2020 comenzó con una importante movilización en torno al Día Internacional de la Mujer, lo que preparaba las condiciones para el plebiscito que se realizaría un mes después, para decidir acerca de si se debía iniciar un proceso constitucional. Pero el 15 de marzo el gobierno decretó la primera de las cuarentenas para enfrentar la pandemia del covid-19, lo cual detuvo completamente la movilización, obligó a postergar el plebiscito y cambió las prioridades y urgencias de la ciudadanía.

3.

La participación tal como se planteó en el Acuerdo de noviembre 2019

En el texto del Acuerdo del 15 de noviembre se estableció como instrumento para la obtención de la paz y la justicia social la redacción de una nueva Constitución. Para ello se fijaron distintas etapas que involucraron a la ciudadanía: desde decidir si se ratificaba o no la necesidad de elaborar una nueva Constitución, hasta la sanción del texto final. Se le fijaron algunos límites al proceso, principalmente, no afectar las competencias y funciones de otros órganos del Estado y no alterar el quórum establecido para la toma de decisiones en la Convención, que fue fijado en dos tercios de los participantes en ella. Este último elemento fue la condición establecida por la derecha política, para aprobar el proceso en su conjunto. A partir de su votación histórica, mayor a un tercio, este sector confiaba en contar con capacidad de veto en la futura Convención.

Los actores del Acuerdo no tenían relación alguna con los actores movilizados, puesto que estos no admitieron en sus manifestaciones ningún emblema, representación o liderazgo proveniente de la política institucional. El doble carácter del Acuerdo (por la paz y por la nueva Constitución), refleja que este tenía también como objetivo desmovilizar, por lo que era difícil promover el diálogo entre esos dos mundos. Pero, además, la movilización no contaba con liderazgos propios, ni con fuerzas que la representaran. Sus motivaciones eran múltiples y no se referían principalmente a una nueva Constitución: el fin del gobierno de Sebastián Piñera, en especial, luego de la brutal represión; el cambio de algunas políticas públicas (pensiones, salud, educación, medioambiente); el fin de los abusos de diverso tipo (sintetizados en la palabra “dignidad”), eran algunas de ellas. Por último, los firmantes del Acuerdo no realizaron esfuerzo alguno por comunicarse o legitimar su planteamiento ante las y los manifestantes, quienes tampoco contaban con instancias orgánicas y de representación con las cuales ese diálogo hubiese podido llevarse a cabo. De tal modo que, si bien el Acuerdo buscaba una solución, impulsada directamente por la movilización masiva, esa solución carecía de un vínculo claro con la dinámica social existente.

Sin embargo, durante los meses posteriores, diversos movimientos sociales desarrollaron una intensa labor de diálogo y presión en el Congreso, en orden a ampliar el Acuerdo de noviembre. Ello redundó en el establecimiento de la paridad de género en la composición de la Convención, la posibilidad de que los independientes se organizaran en una lista común, amplificando sus posibilidades de ser electos/as y la determinación de escaños reservados para pueblos

originarios. Ninguna de esas reglas de funcionamiento había sido anteriormente establecida en el país.

El diseño aprobado contaba con dos instancias plebiscitarias: una para tomar la decisión de iniciar el proceso y definir la forma de este y otra para aprobar o rechazar la propuesta de texto. La oposición de la derecha al restablecimiento del voto obligatorio hizo que el primer plebiscito continuara con el voto voluntario, mientras el segundo se consideró que debía, por única vez, considerar al conjunto de la población mayor de 18 años bajo el voto obligatorio con inscripción automática. Este problema sería decisivo para el desigual resultado entre ambos, como se verá más adelante. Junto a los plebiscitos, la reforma constitucional definía el sistema de votación y composición de la Convención, con diversas innovaciones que se han mencionado. No establecía ningún mecanismo de participación durante el desarrollo de la Convención.

Sin embargo la proyección política diseñada por los partidos y el Congreso, acorde con su presencia en este, se vio sustancialmente alterada por los resultados de la elección de convencionales. Por una parte, resultó electa una gran cantidad de líderes de movimientos sociales (con la excepción del movimiento sindical), no pertenecientes a partidos políticos. Ello fue producto de la regla que permitía las listas de independientes (el caso de la Lista del Pueblo e Independientes No Neutrales), así como de la gran cantidad de independientes que postularon en las listas de los partidos. Por otra, la derecha no obtuvo el tercio de los escaños que le hubiese permitido ejercer el poder de veto. Por último, las fuerzas políticas provenientes de la antigua Concertación obtuvieron una escasa representación, con excepción del Partido Socialista (PS).

Del total de 155 convencionales, 55 fueron electos en listas de independientes y otros 48 como independientes dentro de listas de partidos políticos que los reclutaron, en gran medida, para compensar el rechazo existente. Vale decir que la Convención inició sus trabajos con un 66,5% de independientes, incluyendo a la casi totalidad de los escaños indígenas (Rozas, Olivares y Maillet, 2023). Adicionalmente, más de la mitad eran mujeres (78), muchas de las personas electas eran más jóvenes, como promedio, que los integrantes del Congreso y no contaban con una carrera política previa. En suma, se había producido una fuerte renovación del elenco que tomaría las decisiones sobre la nueva Constitución.

4.

El ambicioso e innovador diseño participativo de la Convención Constitucional y lo que este logró

El inédito proceso de elaboración constitucional por medio de una Convención implicó la necesidad de normar todos los procedimientos desde el inicio. Se organizó el trabajo en comisiones transitorias, una de las cuales tuvo por misión regular la participación popular, incluyendo en el proceso una etapa de audiencias públicas. Ello dio como resultado un reglamento extenso (38 páginas y 90 artículos), detallado y ambicioso en sus propósitos. Se organizó una Comisión de Participación Popular, encargada de implementarlo, integrada por 21 convencionales. Esta comisión convocó a la formación de una Secretaría de Participación Popular, integrada por personal voluntario, la que comenzó a funcionar a fines de noviembre de 2021.

Más allá de la extensión, las principales diferencias con todos los protocolos y normativas previas en la materia en el país, radicaron en su fuerte énfasis en la participación vinculante y una orientación hacia la inclusión de los grupos históricamente excluidos. Lo primero se expresó con claridad en el artículo 3, dedicado al principio de la incidencia, que señalaba que las distintas visiones manifestadas a través de los mecanismos deberían incidir en el debate de las y los convencionales en los distintos niveles de toma de decisiones, lo cual se especificó de manera detallada. Se agregó que las comisiones debían rendir cuenta a la sociedad en los informes respectivos acerca de la incidencia de los resultados de los mecanismos en las etapas de deliberación.

El énfasis en la inclusión fue todavía más detallado, ocupando un título completo del Reglamento. El Título VI destinado a los Grupos Históricamente Excluidos, estableciendo una enumeración de once de estos. Para cada uno de ellos formuló principios, mecanismos de difusión y promoción de la participación y mecanismos específicos destinados al tratamiento y consideraciones del proceso participativo de cada uno de ellos (Art. 56 al 84).

Pero el reglamento no se limitó a los dos principios ya mencionados y tratados con detalle en el texto. Agregó a ello otros doce principios que debían orientar la participación popular. Ellos son: pertinencia y eficiencia; diversidad y pluralismo; accesibilidad universal; descentralización y equidad territorial; acceso a la información, transparencia y trazabilidad; equidad de género y perspectiva feminista;

plurinacionalidad y descolonización; interculturalidad; enfoque de niñez y adolescencia; perspectiva de cuidados; cooperación y colaboración.

Como puede comprenderse fácilmente, las altas exigencias normativas del reglamento correspondían a un ideal de la práctica de la participación popular, que colisionaba con las condiciones concretas en las que esta debía desarrollarse durante el corto período disponible para ello. En sí mismas expresan quizás una de las versiones más avanzadas y completas acerca de cómo orientar un proceso participativo de este tipo. Sin embargo, en el reglamento no hay consideración alguna a las dificultades que la implementación de tal enfoque podía suponer, en términos de gestión concreta del proceso.

Otro elemento que llama la atención, es el exceso de detalle con que se abordan algunas cuestiones en el reglamento, específicamente en el título VI. En vez de definir un conjunto de criterios de inclusión válidos y de amplia aplicación, la Convención optó por una larga enumeración, acompañada de diferentes criterios y requerimientos específicos, en algunos casos, de difícil consecución en el corto plazo. Esto pone de manifiesto el carácter poco sistemático del reglamento, que operó más bien por agregación de elementos, los que se superpusieron a los criterios y principios planteados, agregando complejidad. La complejidad reglamentaria se vio incrementada por la aprobación de otros tres reglamentos (General, de Ética y de Participación Indígena), no siempre bien articulados entre sí.

Las modalidades participativas –denominadas indistintamente como mecanismos–, fueron diversas y pueden dividirse en tres grandes grupos:

- **Mecanismos de registro:** a) *Plataforma Digital*. Debía servir como instrumento de participación, apoyo en la sistematización de los insumos y la educación popular constituyente, banco de datos y dispensador de información sencillo y accesible (Artículo 26). b) *Registro Público de Participación Popular*. Fue requisito inscribirse en el registro para participar.
- **Mecanismos autoconvocados:** a) *Iniciativa Popular de Normas* (IPN). A través de las IPN, una persona o grupo de personas podía presentar a la Convención propuestas de norma sobre una materia de índole constitucional (Art. 31). Las iniciativas que lograsen juntar desde 15.000 firmas provenientes de, al menos cuatro regiones distintas, se considerarían equivalentes a las propuestas de norma presentadas por convencionales, debiendo ser discutidas y votadas en las mismas condiciones (Art. 35); b) *Encuentros autoconvocados*. Toda instancia presencial o virtual que permitiese a un grupo de personas, por propia iniciativa, reunirse para deliberar sobre temas constituyentes (Art. 36).
- **Mecanismos convocados por la Convención:** a) *Plebiscito Intermedio Dirimente*. Se podrían convocar respecto de determinadas normas constitucionales, para decidir mediante el sufragio universal popular la inclusión en el nuevo texto constitucional de las normas constitucionales objeto de la convocatoria (Art. 37). Este mecanismo suponía una reforma legal para hacerlo posible, la cual no se tramitó; b) *Audiencias públicas obligatorias*. Instancias que permitían la recepción de propuestas, experiencias, testimonios, entre otros, de personas y organizaciones de asuntos de interés del Pleno y de las comisiones temáticas (Art. 42); c) *Cuenta Popular Constituyente*. Encuentros periódicos en que las y los constituyentes daban cuenta del avance del trabajo y el cumplimiento de los objetivos de la Convención, al tiempo que escuchaban y tomaban nota de las necesidades y aportes de la ciudadanía en las materias de su competencia (Art. 43); d) *Jornadas Nacionales de Deliberación*. Instancias abiertas que se desarrollarían en todo el territorio, en un día feriado y de forma simultánea (Art. 44). Suponía una reforma legal para decretar uno o más días feriados, la que no se tramitó; e) *Foros Deliberativos*. El reglamento solo lo definía como un mecanismo de deliberación que constaba de seis etapas, sin definir su propósito (Art. 45); f) *Cabildos Comunes*. Mecanismo de diálogo y deliberación abierto, convocado por la Convención, pero organizado por municipalidades, gobiernos regionales, universidades estatales u otras entidades públicas, mediante convenios de colaboración (Art. 46); g) *Oficinas Territoriales Constituyentes*. A través de convenios para la instalación de dependencias a nivel local municipal, a lo menos en aquellas comunas rurales, aisladas o con dificultades de acceso o conectividad (Art. 48); h) *Semana Territorial*. Se previó que una semana al mes se destinaría al trabajo

territorial. Durante esta semana, las y los convencionales deberán promover y participar de actividades orientadas a la rendición de cuentas, a la difusión de la labor de la Convención y a promover la participación popular (Art. 49). Dichas actividades debían ser informadas a la Secretaría de Participación.

Adicionalmente, se estableció que se debía poner a disposición de la Convención los resultados del Proceso de Participación Ciudadana del Proceso Constituyente realizado en el año 2016 y de otras instancias similares que hubieran sido sistematizadas, entre ellas, por las distintas universidades del país (Art. 50). Finalmente, se incluyó también un Programa de Educación Popular Constituyente, al cual se dedicó el Título VII. El que señalaba que la educación popular constituyente representa un fin en sí mismo y una herramienta para lograr una mayor participación dentro del proceso de cambio constitucional.

Para la implementación del reglamento, la Comisión y la Secretaría respectivas elaboraron un cronograma que abarcaba hasta la entrega del texto constitucional. Se dividió las modalidades en: a) Instancias, donde se pueden llevar a cabo diferentes instrumentos o mecanismos; b) Instrumentos; c) Programa de Educación Popular. En términos de flujo, se establecieron cuatro momentos relevantes para el proceso participativo, cada uno con sus objetivos y formas de incidencia, sus instrumentos e instancias disponibles. En la tabla siguiente se presenta el diseño completo aprobado en diciembre de 2021.

Período de tiempo	Julio - sept. 21	Nov 21 - ene 22	Marzo – abril 22	Mayo – junio 22
Momento de participación popular	Previo al reglamento general de la Convención.	Previo a disponer de texto de normas constitucionales.	Con textos parciales de normas y sus indicaciones.	Con texto constitucional completo (borrador).
Objetivo de la participación popular y forma de incidencia	Levantar temas y prioridades recogidas por las comisiones provisorias.	Formular propuestas, fijar posiciones para el debate de los temas abordados por las comisiones temáticas.	Influir en el debate de normas de cada comisión y el pleno. El contenido de la participación debe llegar de modo oportuno al debate.	Incide en el trabajo del pleno y la Comisión de Armonización.
Instrumentos	Audiencias públicas en comisiones provisorias.	Audiencias públicas en comisiones temáticas. Iniciativa Popular de Norma. Encuentros autoconvocados y Cabildos Comunes. ⁴	Encuentros autoconvocados. Cabildos Comunes. Participación individual. ⁵ Primer Foro Deliberativo.	Plebiscitos dirimientes intermedios. Foros deliberativos.
Instancias permanentes	Plataforma Digital. Registro Nacional de Participación. Oficinas Territoriales Constituyentes. Semanas Territoriales Cuentas populares constituyentes.			
Instancias no permanentes			Jornada Nacional de Deliberación.	
Programa	Programa de Educación Popular Constituyente.			
Difusión y comunicaciones	Estrategia de comunicación / estrategia de difusión.			

La mayor parte de las instancias e instrumentos de participación establecidos se ejecutó, aunque con diferente magnitud. Destaca el aporte de universidades públicas y otras organizaciones de la sociedad civil que fueron fundamentales para la realización de las sistematizaciones y también para la ejecución misma de las actividades. Pero no todas pudieron realizarse del modo previsto. Entre las instancias, la mayor debilidad se encuentra en las Cuentas Públicas, de las cuales no se tiene un registro claro, por lo que no puede saberse si se realizaron de acuerdo a la reglamentación. Algo parecido ocurrió con las Semanas Territoriales, cuya realización se suspendió durante los tres meses de mayor trabajo de aprobación de normas. Finalmente, las Oficinas Territoriales Constituyentes sólo se organizaron en municipios que firmaron convenios con la Convención y luego destinaron recursos y personal para dicha tarea. Pero

no se logró allí donde se pretendía: en aquellas comunas más aisladas, lejanas o con menor conectividad. La propia Convención no asignó el presupuesto básico solicitado para ello.

La instancia más innovadora y relevante en términos de su masividad e incidencia fueron las iniciativas populares de norma, que nunca se habían llevado a cabo en el país, a pesar de propuestas legislativas en tal sentido. En un plazo de dos meses se subió a la plataforma de la Convención un total de 6.105 iniciativas, de las cuales fueron declaradas admisibles 2.496. Participaron 980.054 personas proponiendo o adhiriendo a cada una de estas iniciativas (Delamaza, 2024, p. 162). 78 iniciativas lograron más de 15 mil patrocinios en al menos cuatro regiones y pasaron a ser debatidas durante la Convención, la mitad de ellas referidas a la Co-

4 A los cabildos y encuentros realizados durante el mes de enero de 2022 se agregó la sistematización de aquellos realizados desde octubre de 2019 a diciembre de 2021.

5 Instrumento no contemplado explícitamente en el Reglamento, fue propuesto por la SPP y no llegó a concretarse.

misión de Derechos Fundamentales. Luego del debate en Comisiones y Pleno, trece iniciativas quedaron en el texto final. Muchas otras fueron refundidas o contempladas en otras normas. Un análisis del grado de coincidencia de los contenidos de las iniciativas populares en el texto final indica que 23 de ellas fueron completamente incluidas, 47 lo fueron solo parcialmente y sólo ocho no registran presencia en el texto propuesto a la ciudadanía (Delamaza, 2024, p. 177)

En el caso de los instrumentos de participación, no pudieron realizarse los Plebiscitos Intermedios Dirimientes, por falta de una legislación que lo permitiera. Tampoco los Foros Deliberativos, que se habían planificado para abordar controversias no resueltas. La Comisión de Participación decidió no realizarlos por falta de tiempo y oportunidad para ello.

A las modalidades descritas, debemos agregar la realización de las Relatorías de Participación Popular. Mediante este instrumento, equipos de sistematizadores presentaban ante cada comisión, durante las sesiones de debate pertinente, informes y minutas de los resultados de participación que tenían relación con dicho tema. Para ello reunían todo el material disponible en las diversas instancias y diferentes instrumentos, incluyendo la sistematización de Cabildos y Encuentros del proceso de 2016.

En términos de los momentos de participación, se verifica un ciclo descendente. Mientras al comienzo del proceso se aprecia una gran masividad y extensión territorial, ello disminuye sensiblemente al iniciarse la etapa de discusión de normas constitucionales. La tabla incluida en el Anexo 1 sintetiza las principales magnitudes numéricas de los diversos instrumentos participativos durante la Convención.

Los antecedentes presentados indican la gran masividad y diversidad de los instrumentos utilizados, su diferente implementación y la importante articulación de la Convención con universidades, municipios y organizaciones de la sociedad civil, que permitió llevarlos adelante. También se aprecia que diferentes mecanismos no pudieron ponerse en práctica o no se realizaron como se planteaba en el ambicioso e innovador reglamento de participación.

5.

Un nuevo intento, más acotado y controlado: el proceso de 2023

El diseño del proceso constitucional, surgido del Acuerdo por Chile, posterior a la derrota de la propuesta constitucional de la Convención, fue muy diferente al anterior, principalmente por el incremento de las restricciones impuestas a la voluntad popular soberana, para orientar el proceso. Se establecieron doce “Bases y Principios Constitucionales”, que no podían modificarse durante la deliberación, y se creó una instancia previa, que tuvo por misión elaborar un Anteproyecto de Nueva Constitución, designada por el Congreso, es decir reflejando su composición política (Comisión Experta). El Anteproyecto fue entregado a un Consejo Constitucional, de composición paritaria, compuesto por cincuenta personas electas por medio de las circunscripciones senatoriales, más un representante de pueblos originarios. Una última instancia, designada también por el Congreso, fue el Comité Técnico de Admisibilidad, que tuvo por misión resguardar que el texto aprobado no transgrediese las Bases y Principios Constitucionales.

La Comisión Experta evacuó un Anteproyecto apoyado unánimemente por sus integrantes. Sin embargo, la elección de consejero/as no reflejó la composición de la Comisión Experta. En ella resultó vencedor el Partido Republicano, de extrema derecha, que obtuvo por sí solo 22 consejeros/as, lo que sumado a 11 de los partidos de Chile Vamos, le dio a la derecha la capacidad de imponer su mayoría, sin preocuparse de la oposición, como en la práctica ocurrió en el texto final. De manera análoga a la Convención, quienes no habían apoyado los acuerdos políticos originales, tuvieron un alto protagonismo en las instancias colegiadas.⁶ Por su parte, las fuerzas políticas oficialistas, que habían apoyado el texto de la Convención, sólo obtuvieron 17 representantes, lo que implicaba que ni siquiera contaban con la capacidad de vetar algún acuerdo. Los partidos y grupos autodefinidos como de centro, como la DC, el PR y el Partido de la Gente, no conquistaron representación, agudizando lo ya sucedido en la Convención. La elección registró un alto porcentaje de votos nulos (16,9%) y blancos (4,6%).⁷

Se incorporó en el reglamento del Consejo Constitucional –a instancia electa–, cuatro instrumentos de participación popular: las IPN, las audiencias públicas (descentralizadas), los diálogos deliberativos con públicos aleatorios y la consulta ciudadana digital. En rigor, solo el último de los mecanismos se ha practicado con relativa frecuencia en el pasado reciente, por parte de la institucionalidad política chilena, si exceptuamos la reciente Convención.

Por cierto, el marco de la participación en el proceso constitucional 2023 fue mucho más reducido y menos autónomo que el del anterior proceso. La participación sólo podía referirse a los artículos del anteproyecto, previamente elaborado por la Comisión Experta, sin poder rechazar ninguno de ellos por completo, ni tampoco proponer artículos completamente nuevos. Además, debía ser contrastada con las doce “bases institucionales” acordadas por los partidos y fiscalizadas por el Comité Técnico, designado por el Congreso.

La ley 21.533 le encomendó la tarea de coordinar la participación a la Secretaría Ejecutiva de Participación Ciudadana. Este organismo debía constituirse, de acuerdo a la ley, por la Universidad de Chile y la Universidad Católica, que debían coordinar los mecanismos de participación también definidos en el texto. Dicho organismo debía rendir cuenta de su labor ante la Secretaría del Consejo Constitucional, pero no dependía de ella, ni del Consejo, puesto que sus funciones estaban determinadas por ley. Debía regirse por el mismo reglamento general del proceso, aprobado por el Congreso.

En diciembre de 2022, la Secretaría comenzó a trabajar. A partir de los datos de la Secretaría de Participación Ciudadana (2023a, p. 242), se puede estimar su composición en 300 personas. A las casi trescientas personas que colaboraron directamente, debe sumarse el personal de las 45 universidades asociadas, que se ocuparon de ejecutar las Audiencias y los Diálogos, en las diversas sedes. Asimismo, se identifica a 77 organizaciones que colaboraron, entre ellas, empresas, ONG, asociaciones y otras. Vale decir, se trató de un proceso con mayor autonomía, recursos y tiempo disponible para planificar la acción. La Secretaría trabajó preparando la implementación de los cuatro mecanismos, que debía materializarse en el período de un mes (7 de junio al 6 de julio). Adicionalmente, se elaboró un informe que hacía referencia a los procesos participativos previos. Dicho informe recopila 54 procesos previos (Secretaría de Participación Ciudadana, 2023b).

6 Para los republicanos en el Consejo Constitucional, sin embargo, la situación era mucho más favorable, puesto que su elección se había producido por voto obligatorio, lo cual se traducía en una enorme cantidad de votos de adhesión; el proceso duraría solo unos pocos meses y el PRCH –al ser un partido con un fuerte liderazgo personalizado en José Antonio Kast–, podía definir una estrategia clara para el proceso. Adicionalmente, contaba con el aprendizaje político del proceso de la Convención. Políticamente, sus adversarios venían duramente golpeados y el proceso no enfrentaría la campaña comunicacional del anterior, pues los principales medios estaban de su parte. Aun así no lograron su cometido.

7 Los resultados completos de la elección están en el sitio web de SERVEL en <https://www.servel.cl/centro-de-datos/resultados-electorales-historicos-gw3/>

Los resultados obtenidos en el proceso fueron, con todo, muy inferiores a los del proceso de la Convención (Anexo 2).

31 IPN ingresaron al debate del Consejo. Sin embargo, ninguna de ellas logró ser tramitada.⁸ Si bien es cierto que la oportunidad de presentación de las IPN fue un factor favorable a la incidencia, al mismo tiempo el procedimiento utilizado dejaba en manos exclusivas de las y los consejeros el destino de las IPN. Vale decir, estas iniciativas, aunque estaban formuladas como enmiendas a los artículos, no tuvieron destino como tales. Solo pudieron tenerlo en la medida en que algún/a consejero/a utilizara su contenido. Partiendo de este considerando, la Secretaría realiza un análisis de incidencia que aporta diversos elementos, de los cuales consignamos aquí los resultados globales.

- Dos IPN fueron incorporadas íntegramente (“Respeto de las actividades que dan origen a ser chileno” y “Educación y cuidado desde la cuna”).
- 10 IPN tuvieron la “incorporación significativa de algunas propuestas” en el articulado.
- 10 IPN recibieron la “incorporación menor de algunas propuestas”.
- Nueve IPN no fueron incorporadas en el articulado del texto constitucional (Secretaría de Participación Ciudadana, 2024, pp. 465-466).

El proceso de 2023 adoptó un subconjunto de mecanismos que ya se habían propuesto en la Convención, dotándolos de recursos financieros y profesionales adecuados y una Secretaría autónoma, sustentada en las universidades chilenas. Esta instancia capitalizó la experiencia anterior y dispuso de cinco meses para planificar el trabajo, lo que permitió una adecuada implementación y sistematización, dentro del breve plazo fijado para ello. Sin embargo, el alcance de la participación fue muy inferior al de la Convención. Como se sabe, el plebiscito de salida rechazó también la propuesta del Consejo Constitucional

⁸ Al respecto, la Secretaría de Participación Ciudadana señala lo siguiente: Aunque las 31 IPN fueron tramitadas como enmiendas en el Consejo Constitucional, fue relevante para la incidencia de estas IPN su remisión al Consejo Constitucional en una etapa del procedimiento en la que aún era posible que los consejeros presentaran enmiendas propias, pudiendo basarse en aquellas de origen ciudadano (Secretaría de Participación Ciudadana, 2024, p. 463).

6.

Los plebiscitos y referéndums como herramientas de ejercicio de la voluntad popular

Chile tiene escasa experiencia en materia de plebiscitos y nula en relación a referéndums iniciados por la ciudadanía, lo que ciertamente contrasta con la realización de tres plebiscitos en menos de tres años, sobre materias constitucionales. La experiencia previa había ocurrido treinta años antes, durante la dictadura civil-militar, en los años ochenta. Dos de esos plebiscitos trataron sobre materias constitucionales (1980 y 1989), y uno tuvo carácter sucesorio (1988). En este último fue derrotado Pinochet. Los otros dos resultaron favorables a la propuesta realizada: en 1980, sin registros electorales, ni garantías mínimas para su realización; en 1989, a partir de un acuerdo entre el régimen militar saliente y las fuerzas políticas que asumirían el gobierno en 1990.

Examinaremos el problema bajo tres aproximaciones: los tres plebiscitos recientes; las propuestas constitucionales sobre plebiscitos y algunas consideraciones más generales a partir de la experiencia histórica.

6.1 Los plebiscitos durante el proceso constituyente

Los plebiscitos legales establecidos por las reformas al Capítulo XV de la Constitución de 1980/2005, resultaron tener una enorme importancia en el desarrollo del proceso constitucional. El primero de ellos, en octubre de 2020, se realizó bajo la modalidad de voto voluntario y con diversas restricciones sanitarias para evitar la propagación del covid-19. En él se incrementó la participación electoral previa, especialmente, en sectores populares. Las opciones ganadoras lo hicieron con porcentajes cercanos al 80% y reafirmaron el camino de una instancia electa para elaborar una nueva Constitución, habilitando así dos procesos sucesivos, completamente inéditos en el país.

El plebiscito de salida de septiembre de 2022 se realizó bajo el régimen de voto obligatorio, lo cual significó incrementar en un 35% la participación registrada en 2020 y en un 42% la obtenida en la elección de convencionales en abril de 2021. En otros términos, sólo una proporción de las personas que se interesaron en votar acerca de si tener o no una nueva Constitución y un porcentaje aún menor de quienes eligieron a las y los convencionales, fueron quienes debieron decidir acerca de la propuesta de allí surgida. De manera tal que ni la legitimidad del proceso, definida en 2020, ni la composición de la Convención, establecida en 2021, se

mantuvieron en los mismos términos en el plebiscito de 2022. He aquí una de las principales explicaciones para el rechazo mayoritario del texto constitucional: se trataba de otra mayoría, más amplia, pero que en una gran parte no había participado en el proceso previo. ¿Por qué es importante este factor? Porque las y los convencionales se debían a quienes los habían elegido, de acuerdo a la lógica de la representación, y desconocían las preferencias del otro electorado, que se había alejado de las urnas a partir de 2012.⁹ Y, en segundo lugar, porque la dinámica de la participación implementada durante la Convención, a pesar de su masividad y diversidad, muy probablemente incorporó a quienes ya eran parte del proceso y no al electorado que luego rechazaría la propuesta. Es plausible pensar que tampoco esas personas habían sido parte de la movilización previa, a partir de 2011, y luego, más masivamente, a partir de octubre de 2019. Si se consideraba necesario introducir el voto obligatorio, ello debió hacerse desde el plebiscito de 2020. O bien mantener el régimen de voto voluntario en ambos actos plebiscitarios.

En el caso del plebiscito de diciembre de 2023, la situación es menos evidente y quizás algo más compleja. La elección de consejeras y consejeros se realizó con voto obligatorio, pero quienes obtuvieron la primera mayoría (republicanos) eran precisamente aquellos que no habían participado en el acuerdo político previo y se oponían a cambiar la Constitución. El acuerdo, por otra parte, se fundaba en la legitimidad del primer plebiscito, de carácter voluntario. De tal manera que la voluntad popular resulta menos clara de interpretar y, finalmente, se expresó en un nuevo rechazo.

Ambos plebiscitos “de salida” permiten advertir tres cuestiones principales:

- a) erios problemas en el diseño de los procesos constitucionales. En un caso, utilizar dos sistemas electorales diferentes; en el segundo, no considerar el impacto del rechazo a la primera propuesta.
- b) La crisis de representación del sistema de partidos en Chile: no estuvieron presentes en la movilización de 2019, ni en los años previos, que los excluía, ni buscaron

⁹ La disminución de votantes se sumó a la no inscripción en los registros electorales, que había venido aumentando durante el decenio anterior. Algunos datos indican que entre 2005 y 2009 la tasa de inscripción pasó de 75% a 64% (Encuesta UDP 2006-2009).

fórmulas para un diálogo social con las y los movilizadores; actuaron de manera precipitada e impulsados por el temor en la definición de los términos del acuerdo de 2020, buscando luego controlar el proceso de 2023, sin lograrlo.

- c) El déficit de capacidad política y de conexión con la ciudadanía ampliada de quienes condujeron tanto la Convención como el Consejo. En el primer caso, los movimientos sociales de base local, junto a los representantes, tanto de partidos nuevos (Frente Amplio) como tradicionales (como el Partido Comunista y Partido Socialista).¹⁰ En el segundo, de un partido nuevo, pero unificado en torno a un liderazgo único, como fue el caso del Partido Republicano.

6.2 Los plebiscitos en las propuestas de nueva Constitución

Ambas propuestas constitucionales incluyeron el plebiscito y el referéndum en las propuestas elaboradas. Sin embargo, el de la Convención lo hace de manera mucho más amplia y en el marco de una redefinición de la soberanía popular, que le da marco y sentido a este y otros instrumentos de democracia directa. Así, en su Artículo 2, señala que la soberanía “se ejerce democráticamente, de manera directa y representativa, reconociendo como límite los derechos humanos en cuanto atributo que deriva de la dignidad humana” (Convención Constitucional, 2022). Se desarrolla principalmente en el apartado de “participación democrática”, extenso y detallado con respecto a la participación, puesto que el texto plantea una ampliación del canon democrático y establece una normativa respecto de las diversas modalidades en que la democracia se ejerce, estableciendo sus características en los niveles nacional, regional y local. Contempla formas de ejercicio de la democracia “directa, participativa, comunitaria y representativa” (Art. 151.1). En segundo término, se establece que es deber del Estado promover y garantizar “la participación efectiva de toda la sociedad en el proceso político y el pleno ejercicio de la democracia” (151.2). Pero no se trata de cualquier participación: en efecto, esta constituye un derecho “a participar de manera incidente o vinculante en los asuntos de interés público” (152.1), la cual debe ser facilitada, promovida y asegurada por el Estado. Luego el texto detalla mecanismos de democracia directa y fija los ámbitos regional y local que luego se desarrollarán en el texto.

La ampliación de la participación democrática se expresa en diversos deberes para el Estado y se aplica muy especialmente a sus políticas y procesos. La democracia directa se traduce en un mecanismo de origen ciudadano (iniciativa derogatoria de ley) y otro cuyo origen no está establecido en el texto y que debe ser regulado por ley (referéndum

regional). En el caso de las reformas constitucionales, se establece que un mínimo de 10% del padrón electoral podrá presentar una propuesta de reforma constitucional para ser votada mediante referéndum nacional. También lo contempla para iniciativa popular de reemplazo total del texto, con un 25% del padrón y referéndum ratificatorio, luego de elaborada la propuesta.

Por su parte, la propuesta del Consejo Constitucional en su Artículo 2 define la soberanía, pero en términos diferentes al de la Convención: “La soberanía reside en el pueblo, Nación única e indivisible, y se ejerce por este a través de elecciones periódicas, plebiscitos, mecanismos de participación y, también, por las autoridades que esta Constitución establece” (Consejo Constitucional, 2023, p. 8). A pesar de la omisión de los referendos en la definición, estos sí están presentes en el Artículo 38.1 del capítulo relativo a participación y representación política: “Las personas tienen derecho a participar en los asuntos de interés público, mediante la elección de representantes, plebiscitos y mecanismos de participación que la Constitución establece.” (Consejo Constitucional, 2023, p. 45).

En el artículo 49, se establece la opción del plebiscito comunal o regional, en los siguientes términos: el gobernador regional o alcalde, con el acuerdo de 2/3 de los consejeros o concejales, o un grupo de personas que represente el 8% del padrón, “podrá someter a plebiscito materias de su competencia municipal o regional, según corresponda, señaladas expresamente en la ley institucional” (Consejo Constitucional, 2023, p. 50). Esta formulación no difiere mayormente de la actual legislación, que en la práctica ha impedido la realización de plebiscitos de origen ciudadano, dado su alto quórum en firmas y su alto costo para los promotores y también para el municipio.

Las propuestas constitucionales fueron derrotadas, sin que se debatiera públicamente las modalidades de participación en ellas consideradas. Al menos, no fueron esos los asuntos de mayor conflicto público. Sin embargo, el efecto práctico fue mantener vigente la actual Constitución Política.

6.3 Reflexiones sobre plebiscitos y referéndums

De acuerdo con lo analizado, la herramienta plebiscitaria ha sido utilizada en Chile en dos períodos: el de la dictadura y su transición a la democracia, y en el intento por reemplazar la Constitución. Han sido instrumentos útiles en dichas coyunturas y, si omitimos el de 1980, han gozado de amplia legitimidad, habiendo cumplido con lo que el pueblo ha decidido. Es decir, no han sido un instrumento de manipulación de un líder autoritario, sino más bien una herramienta de tipo excepcional, para abordar problemas difíciles o emergentes, legitimar acuerdos políticos amplios y habilitar posibles cambios de gran envergadura. Nos parece que la utilidad de este instrumento, para estos fines, debe considerar, sin embargo, los factores de diseño del proceso, así como los factores políticos. En relación a lo

10 Frenteamplistas, comunistas y socialistas formaban parte, además, de una alianza de gobierno, que no tuvo una conducción unificada al interior de la Convención.

primero, ya mencionamos lo sucedido entre los plebiscitos de 2020 y 2022, donde se apreció una evidente incoherencia en cuanto al universo electoral considerado en cada uno. En cuanto a lo segundo, los dos últimos plebiscitos entrañan un riesgo: los acuerdos de los partidos políticos, por amplios que sean, sin participación de la ciudadanía, resultan frágiles y fácilmente impugnables o rechazables por parte de un electorado ampliado, como ocurre con el voto obligatorio. Tras este fenómeno se encuentra tanto la escasa legitimidad de los partidos, como su nulo interés por hacer parte a las y los ciudadanos, de los acuerdos, más allá del plebiscito ratificatorio.

Lo anterior nos lleva a plantear lo siguiente: la herramienta plebiscitaria no debiera considerarse, de manera aislada, de un ejercicio más amplio y diverso de formas de participación, que en el país no existen. Es importante diferenciar entre un plebiscito convocado desde la autoridad, como fue el caso en 1980 y 1988, y los que surgen de un acuerdo político, como ocurrió con los otros cuatro casos. Pero existen también los referendos de origen ciudadano, sobre los cuales no se ha legislado. Y son justamente estos los que atemperan la separación creciente entre ciudadanía y el sistema político; por ello constituyen un desafío de gran actualidad. Durante la Convención, podrían haber sido muy útiles para dirimir controversias, antes del plebiscito de salida, pero no se comprendió así. Un instrumento que sería especialmente útil, es la iniciativa popular de ley, en su modalidad “fuerte”, es decir, que contemple una posible negociación entre legislativo y promotores de la iniciativa, que pudiese terminar en un referéndum. Ninguna de las propuestas constitucionales la consideró. También el referéndum revocatorio tanto de leyes, como de autoridades. La experiencia indica que estos instrumentos pueden ser útiles, siempre y cuando su diseño sea cuidadoso. Por ejemplo, en el caso de revocación de mandato, pareciera ser útil cuando se trata de resolver conflictos políticos graves (como ocurrió en Venezuela, durante el período de Hugo Chávez, o podría haber ocurrido en Chile en la crisis de 1973). En cambio, la experiencia peruana de revocatorios locales no parece un buen ejemplo a seguir, pues tiende a convertirse en un arma de lucha entre liderazgos personalistas.

También es interesante considerar la utilización efectiva del referéndum y el plebiscito en los niveles locales y regionales, lo que hasta ahora ha resultado prácticamente imposible, a pesar de estar contemplados en la ley. Para ello se debe resolver el quórum adecuado para originarlo, el que debe ser posible de conseguir, sin que sea tan bajo que permita iniciativas de baja organicidad o sustento social. También la oportunidad de su realización, que debiera coincidir con las jornadas electorales, lo cual reforzaría mutuamente la democracia participativa y la directa, disminuyendo sustantivamente los costos asociados. En este ámbito se puede avanzar sin necesidad de reformas constitucionales, pudiéndose convertir el referéndum no ya en algo excepcional, sino en una herramienta usual, que empodere a la ciudadanía, como ocurre en países como Suiza o Uruguay.

Modalidad	Unidad de medida	Cantidad
Registro Nacional de Participación	Personas registradas	1.006.314
	Autoidentificadas como pertenecientes a GHE	238.505 (23,7%)
Oficinas Territoriales Constituyentes	Convenios suscritos con municipalidades y asociaciones de municipalidades	42
Semanas Territoriales	Actividades informadas durante las cinco Semanas Territoriales	2.630
Cuentas Públicas Constituyentes	Cuentas Públicas informadas, realizadas durante las Semanas Territoriales	149
	Comunas donde se informó la realización de Cuentas Públicas durante las Semanas Territoriales	95
Jornada Nacional de Deliberación	Actividades informadas	106
Audiencias Públicas	Audiencias Públicas sistematizadas, realizadas ante Comisiones Transitorias	648
	Audiencias Públicas realizadas ante Comisiones Temáticas	1.063 (654 sistematizadas)
Cabildos y Encuentros	Previos a la propuesta de normas constitucionales	
	Previos al inicio de la Convención y sistematizados en diversas bases de datos (a partir de 2019)	16.424 Cabildos 154.541 personas
	Durante la Convención, previos la discusión de normas, ingresados a la plataforma	327 Cabildos
	Durante la discusión de normas constitucionales	
	Registrados en la Plataforma Digital	173 Cabildos 1.602 personas
	Coquimbo Dialoga con la Convención	133 Cabildos 1.442 personas
	Cabildos Penitenciarios	263 Cabildos
Programa de Educación Popular Constituyente	Organizaciones adscritas a la Red de Educación Popular Constituyente	52
Iniciativas Populares de Norma	Ingresadas a la plataforma	6.105
	Admisibles y publicadas para su apoyo	2.496
	Personas que patrocinaron IPN	980.054
	Patrocinios	2.809.751
	Alcanzaron los requisitos e ingresaron al debate	78
	Aprobadas en general y particular en comisiones y en el pleno. Pasan al texto final.	13
	Tienen coincidencia plena con el texto final	23 (29,5%)
	Tienen coincidencias parciales con el texto final	49 (60,3%)
	No tienen coincidencias con el texto final	8 (10,3%)
Relatorías de Participación Popular	Minutas e informes presentados ante las comisiones pertinentes al tema en debate	43

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Participación Popular (2022) y Delamaza (2024).

Mecanismo	Características	Resultados
Iniciativa Popular de Norma	Personas y organizaciones proponen iniciativas para enmendar, sustituir, adicionar o suprimir artículos del Anteproyecto Constitucional. Cada persona podía apoyar hasta diez iniciativas. Aquellas que obtuvieran más de 10.000 apoyos, en al menos cuatro regiones, ingresaban al debate del Consejo. Dos semanas de implementación.	1.602 presentadas 1.306 publicadas 236.474 personas apoyaron alguna IPN (en promedio cada persona apoyó 2,7 IPN). 31 IPN obtuvieron más de 10.000 firmas en al menos cuatro regiones y fueron ingresadas al debate.
Audiencias Públicas	Personas y organizaciones presentan sus puntos de vista referentes al Anteproyecto de Nueva Constitución. Implementación simultánea y presencial en dos días (en 75 sedes universitarias) y en una semana de manera telemática ante el Consejo.	1.841 solicitadas, de 207 comunas. 1.136 realizadas, de las cuales 827 fueron presenciales, 171 ante el Consejo y 138 telemáticas ante U. de Chile y PUC.
Diálogos Ciudadanos Convocados	Muestra representativa nacional (1.000 personas) convocada a dialogar utilizando la metodología Q4, utilizada en procesos deliberativos. Se consultó sobre grados de acuerdo respecto de artículos del Anteproyecto y otros aspectos considerados relevantes. Se estratificó en cuotas considerando sexo, edad, nivel de escolaridad, área de residencia y región.	Convocados: 20 millones de SMS- Inscritas: 49.025 personas. 12 jornadas virtuales durante tres fines de semana, en grupos de cuatro a seis personas. Participaron 990 personas en 231 diálogos, provenientes de 236 comunas.
Diálogos Ciudadanos Autoconvocados	La Secretaría promovió los diálogos y propuso once preguntas que los grupos debían analizar. Luego debían señalar aspectos que les preocupaban y tranquilizaban del Anteproyecto, a partir de una selección hecha por la Secretaría.	10.263 personas. 2.300 diálogos.
Consulta ciudadana	Operó a través de dos mecanismos: Marcando preferencias y Opinión Ciudadana. Marcando preferencia: A través de la plataforma se puso a disposición 73 ítems, correspondientes a 42 artículos del Anteproyecto Constitucional. Respecto de ellos se solicitaba expresar el grado de acuerdo y la importancia que se le otorgaba al ítem. Opinión Constituyente: Constó de cuatro preguntas abiertas sobre el Anteproyecto: grado de acuerdo, aspectos positivos, qué cambiaría y que le falta al Anteproyecto.	40.385 personas ingresaron a la plataforma. 37.926 registraron sus datos. 28.685 personas contestaron preguntas. Cada pregunta obtuvo más de 10 mil respuestas. Marcando preferencias: La mayoría de los enunciados presentados recibió altísimos y altos niveles de acuerdo e importancia. Del total de 73 enunciados sólo cuatro se ubicaron en el nivel del 60% de acuerdo (acuerdo moderado) y sólo uno bajó al tramo del 50% de acuerdo

Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Participación Ciudadana (2023a).

Referencias

- Consejo Constitucional** (2023). *Propuesta Constitución Política de la República de Chile*.
https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=const/10221.4/1535/1/PROPUESTA-DE-NUEVA-CONSTITUCION-POLITICA-DE-LA-REPUBLICA_W.pdf
- Consulta ciudadana de Chile de 2019 (2025, 15 de marzo)**. En *Wikipedia*.
https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Consulta_ciudadana_de_Chile_de_2019&oldid=166109839
- Convención Constitucional** (2022). *Propuesta Constitución Política de la República de Chile*.
https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/86241/1/Texto_Definitivo_CPR_2022.pdf
- Delamaza, G.** (2024). *Por un Chile diferente. Participación popular en el proceso constituyente*. LOM Ediciones.
- Rozas, J., Olivares, A. y Maillet, A.** (2022). Entre la independencia y la militancia: análisis de la vinculación partidaria de los convencionales constituyentes de Chile. *Economía y Política*, 9 (2), 67-100.
<https://www.economiaypolitica.cl/index.php/eyp/article/view/13>
- Secretaría de Participación Ciudadana** (2023a, septiembre). *Participación Ciudadana en el proceso constitucional 2023* [Informe final].
<https://www.secretariadeparticipacion.cl/wp-content/uploads/2023/10/Informe-SPC-Final.pdf>
- . (2023b, junio). *Recopilación de procesos participativos previos* (2da edición).
<https://www.secretariadeparticipacion.cl/wp-content/uploads/2023/07/Recopilacion-de-Procesos-Previos-II-Edicion.pdf>
- . (2024). *Incidencia de las Iniciativas Populares de Norma en el trabajo del Consejo Constitucional 2023* [Informe final].
<https://www.secretariadeparticipacion.cl/wp-content/uploads/2024/01/Informe-final-de-incidencia-IPN-2023.pdf>
- Secretaría de Participación Popular** (2022). Informe Final de Implementación. Documento interno de la Convención Constitucional.

Autor

Gonzalo Delamaza. Profesor titular e investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas (CEDER), de la Universidad de Los Lagos e investigador adjunto de la línea Geografías del Conflicto de COES. Sociólogo por la Universidad Católica de Chile, D. E. A. por la École des hautes études en sciences sociales de París y doctor por la Universidad de Leiden, Holanda. Consejero y presidente del Consejo del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, y presidente del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil en 2016. Sus áreas de investigación se centran en sociedad civil, participación ciudadana, relaciones Estado-sociedad civil y descentralización.

Participación ciudadana y plebiscitos como innovación democrática institucional

Un análisis del proceso constitucional chileno 2021-2023

El proceso de participación ciudadana en Chile durante los intentos de cambio constitucional entre 2021 y 2023, fue el más masivo y complejo en la historia del país, desde los mecanismos institucionales de participación realizados durante el funcionamiento de la Convención y el Consejo Constitucional, a los plebiscitos de entrada y salida que iniciaron y dieron término al funcionamiento.

Aunque las propuestas constitucionales fracasaron, su aplicación evidenció la necesidad de reflexionar sobre la efectividad de la participación no electoral en la toma de decisiones, ¿Por qué un proceso altamente participativo fue derrotado por medio de un instrumento de participación como el plebiscito?, ¿En qué condiciones los plebiscitos (y referéndums) constituyen buenas herramientas de participación política?

Se concluye que, aunque los plebiscitos pueden ser instrumentos efectivos de democracia directa para implementarse, estos debieran considerarse como un factor dentro de un ejercicio más amplio y diverso de formas de participación, donde se tomen en cuenta tanto elementos del diseño del proceso como variables políticas.

Más información sobre el tema se puede encontrar aquí:

➔ www.chile.fes.de/publicaciones