

Análisis preliminar del proceso participativo constituyente

Claudio Fuentes Saavedra

**Escuela de Ciencia Política
Universidad Diego Portales**

**LabCon Laboratorio Constitucional UDP
Investigador CIIR y Núcleo Milenio Desafíos a la Representación**

DOCUMENTO DE TRABAJO ICSO – N° 27 / 2016

Santiago, Noviembre 2016

Análisis preliminar del proceso participativo constituyente

Claudio Fuentes Saavedra¹

Escuela de Ciencia Política
Universidad Diego Portales

LabCon Laboratorio Constitucional UDP
Investigador CIIR y Núcleo Milenio Desafíos a la Representación

¹ El autor agradece la colaboración para la confección de este documento de Josefina Abarzúa, del Laboratorio Constitucional.

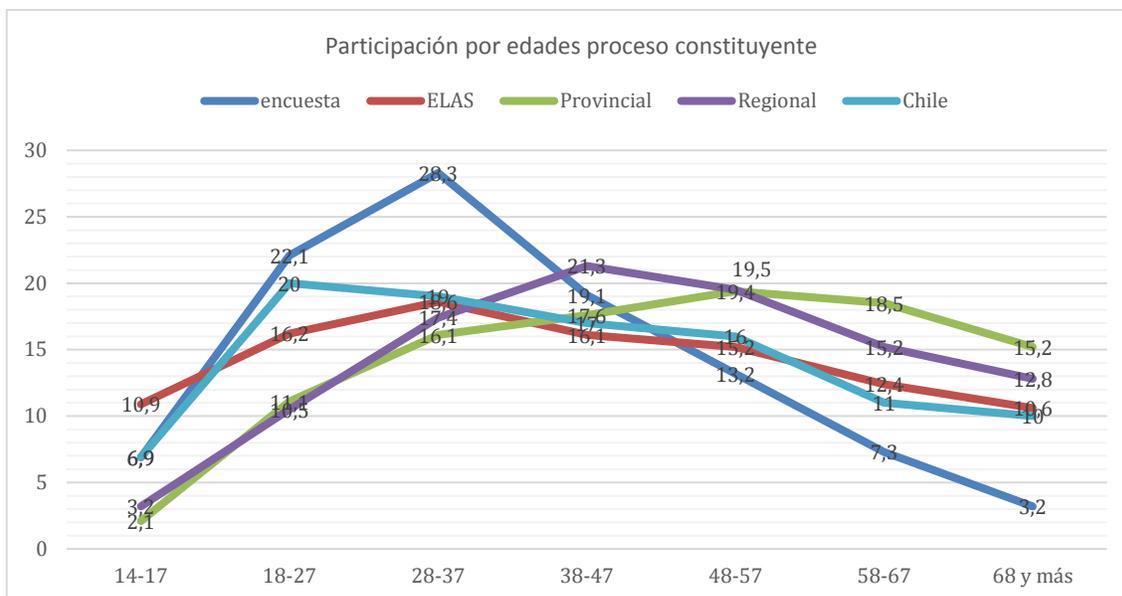
Caracterización

Durante cuatro meses del 2016 tomó lugar en Chile lo que se denominó la fase ciudadana del “proceso constituyente” y que consideró cuatro dimensiones: respuestas individuales a una consulta o encuesta de carácter estructurado individual; la realización de 8.092 encuentros locales auto-convocados (ELAS) y que cualquier ciudadano podía organizar; la realización de 71 cabildos provinciales organizados por un comité establecido por el gobierno; y la realización de 15 cabildos regionales también organizado por aquel comité. Así, la metodología implicaba una encuesta auto-suministrada para personas con acceso a internet, y una secuencia de encuentros organizados por las propias personas y que debían convocar de entre 10 y 30 personas, luego un trabajo a nivel provincial y regional. En estas dos últimas etapas se organizaron encuentros en espacios públicos (Liceos), donde las personas congregadas se subdividían en mesas de trabajo, de modo que siempre se terminaba en círculos de conversación de entre 10 y 20 personas como promedio. La participación en cada fase no era excluyente, por lo que una persona podía participar en las cuatro etapas.

	Encuesta	Encuentros Locales, ELAS	Cabildos Provinciales	Cabildos Regionales
Fecha	Abril-Agosto	Abril-Junio	16 y 23/24 Julio	6 Agosto
Total participantes	87.520	100.099	12.852	8.621
Mesas	--	7.575	656	491
Nº cabildos	--	--	71	15
Promedio participantes x Cabildo	--	--	181	574,7
Promedio participantes x Mesa	--	13,2	19,5	17,5

Fuente: Comité de sistematización del proceso constituyente.

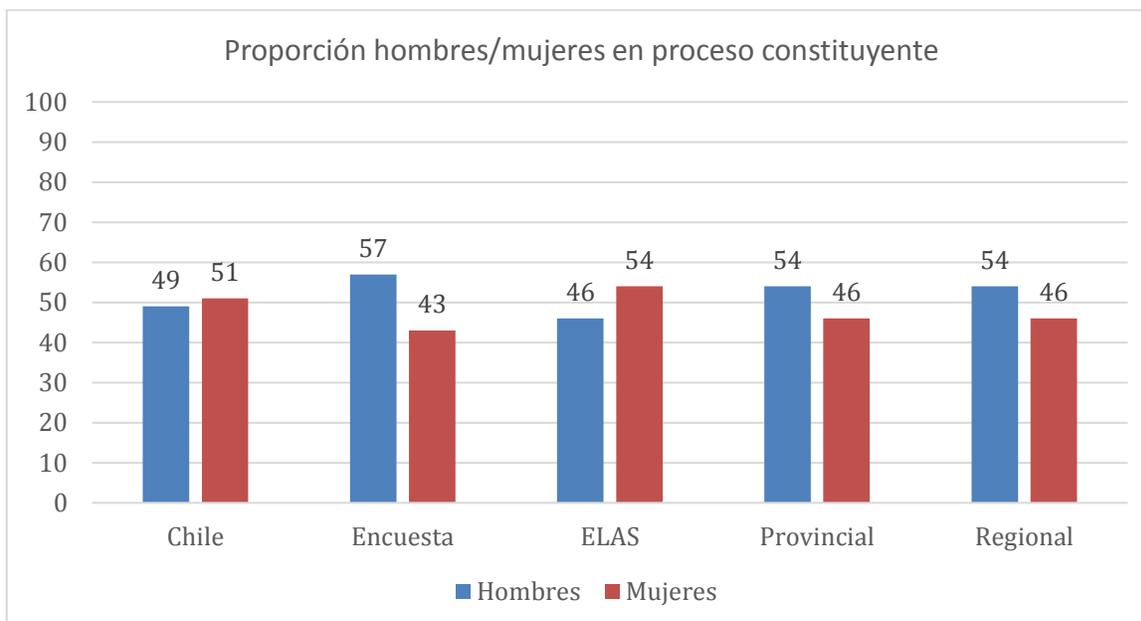
Desde el punto de vista sociodemográfico, con la información disponible es factible indicar características de participación por edad y sexo. Respecto de la primera dimensión y si la comparamos con la población de Chile mayor de 14 años, observamos un comportamiento diferenciado por etapa. Así de la encuesta participó—esperablemente—un mayor contingente de personas entre 28 y 27 años y una muy baja proporción de personas mayores de 58 años. El perfil de las personas que participaron en los ELAS fue el que más se acercó en a la edad promedio nacional, salvo en aquellos entre 18- 27 años que participaron un poco menos de igual segmento nacional y de entre 14-17 años, que participaron un poco más de ese tramo a nivel nacional. Respecto de los cabildos provinciales y regionales, vemos que en ellos participaron menos personas menores de 27 años y más personas mayores de 48 años que la proporción nacional. Lo anterior parece totalmente esperable de un proceso pensado en diferentes estructuras de participación: personas de menor edad se involucraron o individualmente (vía consulta) o en su ámbito más próximo (ELAS), y personas mayores lo hicieron a partir de espacios de participación pública. Muy probablemente estos últimos tenían una socialización política mayor.



Chile: Proyección de población por edad según INE a 2016 (mayores de 14 años)

Fuente: Información extraída de informe de Comité de sistematización proceso constituyente.

En términos de la participación por sexo, observamos también un comportamiento diferenciado. Los hombres participaron más intensamente del momento de la Encuesta y de los cabildos provinciales y regionales, en tanto las mujeres lo hicieron proporcionalmente más de los ELAS. Eventualmente, se podría especular que en parte la participación reprodujo una definición de roles tradicionales de la sociedad chilena, en tanto resultaba más sencillo para las mujeres que cumplen roles tradicionales en el hogar, participar de encuentros autoconvocados que ocurrían en las casas, mientras les era más difícil hacerlo en espacios públicos como los cabildos provincial y regional.



Fuente: Información extraída de informe de Comité de sistematización proceso constituyente.

Metodología de trabajo del proceso

En cada etapa se repetía una metodología similar de trabajo. La ciudadanía podía responder una encuesta o consulta online, que solicitaba priorizar siete valores o principios, deberes o responsabilidades, derechos e instituciones de una lista pre-establecida de opciones. Se podían fundamentar dichas opciones, incluir otros conceptos y, además, para la memoria histórica del proceso, se estableció un segmento de respuesta abierta donde las personas podrían escribir sus aspiraciones. Pero, para propósitos del proceso participativo se establecería una lista amplia de conceptos que organizarían la discusión en las distintas etapas.

En los ELAS, los participantes luego de seleccionar a un moderador y un secretario de actas, debían también priorizar siete principios o valores, deberes o responsabilidades, derechos, e instituciones. Se requería, además, entregar una fundamentación de cada uno que quedaba por escrito. Para discutir, se utilizaba la lista pre-establecida que se puso a disposición de cada organizador. Luego, deberían subir a una página web los resultados de la discusión y, además, podrían al final, entregar una reflexión abierta para la memoria histórica del proceso.

En el Cabildo Provincial cada mesa de trabajo (de entre 10 y 20 personas) debería realizar una priorización de siete principios o valores, deberes o responsabilidades, derechos, e instituciones tomando en consideración los resultados de los ELAS de la provincia respectiva que eran entregados al inicio del Cabildo. Los grupos, además podían incluir otros temas. Cada grupo debía fundamentar cada tópico y también se entregaba un espacio abierto para la memoria histórica. Un representante de cada grupo después entregaba esta información a los sistematizadores de modo de organizar y sistematizar los resultados de cada grupo dentro del Cabildo. Finalmente, en el Cabildo Regional se repetía la misma secuencia de división en mesas de trabajo, priorización a partir de los resultados de cada Provincia, e inclusión de nuevos temas al final de las deliberaciones.

Se trataba de un trabajo que tomaba entre 4-5 horas de trabajo como mínimo por grupo ya sea en el marco de un ELA, de un cabildo provincial o regional. De acuerdo a los organizadores esta metodología de “gestión de controversias” permitiría ir estableciendo espacios de acuerdo cada vez más acotado de una etapa a otra. Ello implicaba una primera etapa previa de “educación cívica” que generaría condiciones para tener un lenguaje común para discutir; una etapa de priorización de temas a partir de la encuesta y los ELAS; una etapa de integración, debate y de acuerdo en los cabildos provinciales y regionales; y una etapa final de síntesis en lo que son las “bases ciudadanas” que a la fecha está pendiente.

A continuación se entrega un informe de algunos aspectos esenciales de la sistematización realizada por el comité organizador. El objetivo de este informe es dar cuenta de los resultados de cada etapa, observando específicamente qué tipo de prioridades se definieron en cada etapa, las diferencias regionales que se dieron, y las complejidades en el tipo de temas que se abordaron y cómo ellos quedaron plasmados en los resultados entregados a la fecha. Se trabajará con las bases de datos e informes elaborados por el Comité Sistematizador.

Resultados

1. La reiteración de las prioridades.

Una primera característica del proceso es la alta estabilidad en el ranking de prioridades de una etapa a otra. Esto podría ser interpretado de dos formas: o bien existiría un fuerte consenso social entre quienes participaron de las diferentes etapas o bien, esta alta consistencia en las prioridades reflejan el impacto de una metodología que fue diseñada precisamente para discutir en base a un listado pre-establecido. Cada grupo que se reunía, comenzaba a discutir en base a las prioridades que la anterior instancia había definido. Por lo mismo, ello generaría un efecto de reforzamiento de las prioridades, lo que quedaría reflejado en este inmovilismo de prioridades.

A continuación mostramos las diez principales prioridades de los Principios, Derechos Deberes e Instituciones señaladas por el total de participantes en cada etapa. En el caso de principios, 8 de ellos (Democracia, Igualdad, descentralización, justicia, Medio ambiente, respeto, bien común, equidad de género) se repiten en cada etapa. Aunque el orden varió de una instancia a otra, se observa una fuerte continuidad en ellos. Además, entre los tres principales conceptos priorizados en cada etapa (12 menciones totales en las 4 etapas), un total de 3 conceptos se repiten en 10 ocasiones (democracia, justicia e igualdad). Es decir, se observa una fuerte continuidad en dicha priorización. Marcamos con color aquellos principios que aparecen dos veces o menos en las distintas etapas.

Cuadro 1. Principios. Top 10 priorizados

Encuesta	ELAS	Cabildo Provincial	Cabildo Regional
Justicia	Justicia	Democracia	Democracia
Igualdad	M Ambiente	Justicia	Igualdad
Democracia	Democracia	Igualdad	Descentraliz
M Ambiente	Igualdad	M Ambiente	Justicia
Descentraliz	Descentraliz	Descentralización	M Ambiente
Bien Común	Bien Común	Respeto	Respeto
Seguridad	Respeto	Bien Común	Bien Común
Respeto	Dignidad	Eq. de Género	Eq de Género
Eº de Derecho	Autonomía/Lib	Estado Laico	Estado Laico
Participación	Eq de Género	Solidaridad	DDHH

(En amarillo: principios mencionados dos veces o menos en las diferentes etapas)

En el caso de derechos, observamos la misma lógica, aunque en este caso, además del orden de las prioridades, la cantidad de nuevos derechos priorizados son menos que en el caso de los principios. Aquí también entre los tres conceptos priorizados en cada etapa, nuevamente aparecen tres conceptos son reiterados (educación, Salud e igualdad ante la ley).

Cuadro 2. Derechos. Top 10 priorizados

Encuesta	ELAS	Cabildos Provinciales	Cabildos Regionales
Educación	Salud	Educación	Salud
Salud	Educación	Salud	Seguridad social
Igualdad ante ley	Igualdad ante ley	Vivienda	Educación
Salario equitativo	Vida	Igualdad ante Ley	Vivienda
Vivienda	Vivienda	Vida	Igualdad ante ley
Lib expresión	M Ambiente	M Ambiente	M Ambiente
M Ambiente	Seguridad social	Seguridad social	Vida
Seguridad Social	Lib expresión	Lib expresión	Lib expresión
Vida	Salario equitativo	Salario equitativo	Sindicalización
Trabajo	Igualdad	Sindicalización	Pueblos indígenas

(En amarillo: principios mencionados dos veces o menos en las diferentes etapas)

En el caso de los deberes y responsabilidades, se observa una gran estabilidad en la priorización de una etapa a otra, aunque en los cabildos regionales aparecen tres temas que tenían un menor acento en las etapas anteriores.

Cuadro 3. Deberes y responsabilidades. Top 10 priorizados

Encuesta	ELAS	Cabildos Provinciales	Cabildos Regionales
DDHH	Conserv. naturaleza	Conserv. Naturaleza	Conserv. Naturaleza
Conser. naturaleza	DDHH	Respeto Constitución	Respeto Constitución
Cumplir normas	Respeto Constitución	DDHH	Patrimonio
Derechos de otros	Patrimonio	Derechos de otros	Derechos de otros
Ejercicio no abusivo dº	Derechos de otros	Patrimonio	Cumplir normas
Patrimonio	Cumplir normas	Cumplir normas	DDHH
Responsabilidad	Ejercicio no abusivo dº	Ejercicio no abusivo dº	Ejercicio no abusivo dº
Respeto Constitución	Servicio a Comunidad	Servicio a comunidad	De voto o sufragio
Servicio Comunidad	Responsabilidad	De voto o sufragio	De probidad y transp.
Cumplir Oblig fiscal	Cumplir Oblig fiscal	Cumplir oblig fiscal	De participación

(En amarillo: principios mencionados dos veces o menos en las diferentes etapas)

En el caso de las instituciones, se observa también una fuerte continuidad de una etapa a otra. En todas las etapas se destacó en primer lugar la institución de “plebiscitos, referéndum y consultas”, y tres instituciones fueron mencionadas en forma dominante como prioridad (Plebiscitos, Congreso, y Defensor del Pueblo).

Cuadro 4. Instituciones. Top 10 priorizados

Encuesta	ELAS	Cabildos Provinciales	Cabildos Regionales
Plebiscitos, ref, con	Plebiscitos, ref, con	Plebiscitos, ref, con	Plebiscitos, ref, con
Poder Judicial	Congreso	Defensor Pueblo	Congreso
Congreso	Defensor Pueblo	Congreso	Defensor Pueblo
Presidencia	Poder Judicial	Poder Judicial	Poder Judicial
Cambio o Ref Const	FFAA	FFAA	AC
Defensor Pueblo	Gob regional	Gob Regional	FFAA
Gob regional	Rég Gobierno	AC	Gob regional
Gob Local	Cambio o Ref Const	Cambio o ref Const	Gob Local
FFAA	Gob Local	Gob Local	Cambio o Ref Const
Min Público	Forma de Estado	Rég gobierno	Inic pop de ley

(En amarillo: principios mencionados dos veces o menos en las diferentes etapas)

Como observaremos más adelante, la alta estabilidad en la priorización de los participantes es fruto de una metodología que precisamente buscaba reforzar ciertos consensos sociales en las consecutivas deliberaciones por lo que resulta del todo esperable este resultado.

2. Importantes diferencias regionales en prioridades

El orden de preferencias a nivel nacional tiende a soslayar las distinciones por regiones que son bastante pronunciadas en algunos casos. Para hacernos una idea de aquellas distinciones comparamos las prioridades nacionales solo de los cabildos provinciales. La información disponible nos entrega una agregación de los cabildos provinciales organizados por región. En la primera columna del Cuadro 5 se muestra el orden de preferencias de los cabildos provinciales organizados por región. Por ejemplo en la región "15" de Arica y Parinacota, se observa que el principio más mencionado fue Descentralización (1), luego le sigue Justicia (2), luego Igualdad (3), y así sucesivamente. Para propósitos de visualización, marcamos con amarillo la prioridad N° 1, con naranja la prioridad N°2, y con naranja claro la N°3.

Cuadro 5. Orden de preferencias principios por Cabildos provinciales (por región).

País	15	1	2	3	4	5	RM	6	7	8	9	10	14	11	12
Dem	6	5	3	5	1	1	1	6	4	1	1	1	7	4	3
Just	2	1	4	3	3	4	4	3	1	2	2	3	1	1	1
Igual	3	4	5	4	5	3	2	5	3	4	4	5	4	3	5
M Am	4	3	2	2	2	6	3	2	6	6	5	2	3	5	2
Desc	1	2	1	1	6	2	6	4	2	3	3	4	2	2	4
Resp		6		6	4	5	7	1	5	5	6	6	9		7
B Com	5	7	6	7	10	7	5		8	8	7	7	8	6	6
Eq.G	7	9	8	7	7			7	10		9		5	7	
E°Laic		10				9	8			9	10	9	6	9	
Solid			9	10		8	9	8	9	10		10		8	
Probid	8		7		9					7			10	10	9
Trans				8											
Dignid				9	8	10	10								
Inclus	10		10												8
Segur		8						9	7						
Multic	7							10							
Plurin											8	8			
Part	9														
Aut/lib															10

Tres conclusiones es posible sacar de ese cuadro. Primero, En la zona norte del país la principal prioridad en términos de principios fue descentralización, seguido de la protección del medioambiente. La democracia aparece como el principio principal en la zona central y sur de Chile (Regiones 4, 5, RM, 8, 9 y 10). En la zona austral predomina la prioridad de la justicia, seguida de descentralización. Parece razonable esperar esto por cuanto la demanda por descentralización proviene más de las regiones que de la región central del país. En segundo lugar, si se compara con otras dimensiones, existe mayor dispersión en el orden de preferencias principales de cada región. Finalmente, se observan priorizaciones que responden a regiones y que no aparecen en el resto: por ejemplo, el principio por transparencia y probidad aparecen solo en algunas regiones entre las más priorizadas (regiones 15, 2, 3, 4, 8, y regiones australes). La prioridad de la multiculturalidad y plurinacionalidad aparecen en las regiones 15, 6, 9 y 10.

En el caso de los Derechos, el orden de preferencia es muy homogéneo entre las regiones. Educación, Salud y vivienda digna aparecen prácticamente en todas las regiones en los primeros lugares. Se observa así una fuerte concentración y gran homogeneidad. Las excepciones son la región 5 y 10 que colocan la seguridad social como principal prioridad, la región 6 que coloca a Medio Ambiente, y la región 9 que coloca a “vida”. Posteriormente analizaremos el significado que adquieren algunas de estas prioridades.

Cuadro 6. Orden de preferencias Derechos por Cabildos provinciales (por región)

País	15	1	2	3	4	5	RM	6	7	8	9	10	14	11	12
Educ	1	1	1	1	1	2	1	2	1	1	2	2	1	1	1
Salud	2	2	2	2	2	3	3	3	2	2	3	4	2	3	2
Vivien	3	3	3	3	3	5	4	4	6	3	6	5	8	8	3
IguallY	6	5	5	4	6	4	7	6	4	4	5		4	5	6
Vida		4	4	6	7	8	5	7	3	5	1	6	7	4	7
M Amb	4	7	7	10	5	6	2	1	8	7	4	3	3	2	
Seg Soc	5	6	6	9	8	1	6	8	5	6	7	1	5	6	5
Lib Exp	7		7	5		7	9		7		10	7		7	4
Sal. Equ				7	4	9		5	9	8				10	
Sindic				8		10	8			10		9			
Trabaj	9		9		9			9		9				9	
Part	8						10	10			8	10	10		
Dniños	10														
Igénero		8													
Discap		9													10
PIndig		10									9	8	9		9
SalarioE			8												
Segur			10		10								6		
No discr									10						
Sufrag															8

El caso de las Instituciones tiene un comportamiento diferente a los dos anteriores. En 13 de las 15 regiones la institución del “plebiscito, referéndum y consultas” aparece en primer o segundo lugar, convirtiéndose en un tema de alto consenso entre las regiones. A partir de la segunda prioridad se manifiestan mayores distinciones. Un importante grupo de regiones prioriza la institución del Gobierno Regional (15, 1, 8, 11), y otros destacan la defensoría del pueblo (1, 2, 5, 8, 10, 11). Llama la atención la mayor prioridad del tema del federalismo en la región de Arica y Parinacota (región 15), y del gobierno nacional en el caso de la región de la Araucanía (región 9).

Cuadro 7. Orden de preferencias Instituciones de cabildos provinciales (por región)

País	15	1	2	3	4	5	RM	6	7	8	9	10	14	11	12
Pleb.	5	1	1	2	1	1	1	5	1	1	2	2	1	1	1
DefP	4	2	2	6	6	2	6	1	8	3	6	1	5	3	
Cong	6	4	3	1	3	4	3	7	6	6	3	4	3	6	3
PJud	7	8	6			5	2	4	4	5	7	6	4	4	2
FFAA		6	9	8	8	3	4	3	7	4	9	8	2		6
Gob R	2	3		4	4			6	5	2	5	7	7	2	4
Gob L	8	8		5	5	7		2	3	7	4		8	7	9
Federal	1		5	7	7	6	7			8	10	5	9	5	5
AC			7		10	8	8	8	10	10	8	3	6	8	
CCon	3			3	2	9	5							9	7
RegGv		7								9				10	10
GobNac	9			9				9	9		1	10			8
Presid		5	4						2					7	
Contral	10	9	10	10	9	10	10					9	10		
JustElec		10													
JuicioP			8					10							
InicPop							9								

Con todo, es posible advertir que, aunque a nivel agregado existe una fuerte estabilidad en las prioridades establecidas por quienes participaron del proceso constituyente, al observar el comportamiento regional se observa mayor diversidad. Probablemente estas diferencias por zona territorial se repitieron en la Encuesta, ELAS y cabildos regionales, aunque la información disponible a la fecha no nos permite hacer este mismo ejercicio.

3. Clusters temáticos

Hasta el momento, analizamos el ranking de conceptos en forma individual. En esta sección realizamos el ejercicio de agrupar ciertas temáticas similares. Este agrupamiento nos permitirá entregar visión más rica de los énfasis que los participantes en virtud a una aglomeración de temáticas relevantes para ellos. Nos centramos en la sección de Derechos e Instituciones del proceso constituyente.

En cuanto a los “Derechos”, los organizamos en torno a ocho agrupaciones o “clusters”: derechos sociales, derechos al trabajo, derechos del medio ambiente, derechos de vida, igualdad, libertades, derechos civiles, y un otros. El cuadro 8 muestra el porcentaje de menciones en cada etapa. Advertimos lo siguiente: primero, los derechos sociales (derecho a salud, educación, vivienda, etc.) agrupan consistentemente las principales menciones en cada una de las etapas. Las menciones son sistemáticas y la variación desde la Encuesta hasta los Cabildos Regionales no es tan significativa. En segundo lugar, el tema de los derechos del trabajo (negociación colectiva, derecho al trabajo, etc.) adquiere un protagonismo mucho mayor cuando se considera el conjunto de menciones asociadas al tema. Los temas de igualdad y libertades, de mayor protagonismo en la Encuesta individual y los ELAS, pierden protagonismo comparado en los cabildos provincial y regional.

Cuadro 8. Cluster Derechos. Porcentaje de menciones en relación a total por etapa.

	Encuesta	ELAS	Cabildos Provinciales	Cabildos Regionales	Dif Enc-Reg	Dif ELAS Reg
Derechos sociales	33,3%	36,7%	33,8%	34,1%	+0,8	-2,6
Derechos al trabajo	11,5%	9,6%	11,9%	12,2%	+0,7	+2,6
Derechos M.Ambiente	4,1%	4,5%	8,5%	11,3%	+7,2	+6,8
Derechos de Vida	3,5%	6,4%	9,7%	9,9%	+6,4	+3,5
Igualdad	12,7%	9,9%	8,8%	8,5%	-4,2	-1,4
Libertades	10,4%	8,9%	6,5%	6,2%	-4,2	-2,7
Identidad cult/indíg	3,4%	2,7%	3,3%	3,6%	+0,2	+0,9
Derechos civiles	7,7%	6,4%	4,6%	3,3%	-4,4	-3,1
Otros	13,4%	14,9%	12,9%	10,9%	-2,5	-4,0
	100%	100%	100%	100%		

En tercer lugar, el debate sobre los “derechos a la vida” y los relacionados con la protección del medio ambiente adquieren mucho mayor protagonismo en los cabildos provinciales y regionales. En otros términos, las instancias iniciales enfatizan—junto con los derechos sociales, los temas de igualdad y derechos del trabajo; en cambio los cabildos provinciales y regionales tienden a colocar con más énfasis el debate sobre la vida y el medio ambiente (junto con los derechos sociales, ciertamente). Entonces, mientras el análisis de los temas individuales muestra una extraordinaria estabilidad, este trabajo de clusters nos permite relativizar aquello hasta cierto punto.

El mismo ejercicio realizamos con el acápite de Instituciones, organizando siete clusters: Instituciones de consulta y participación directa (iniciativa popular de ley, plebiscitos, consultas, asamblea constituyente), instituciones del Estado, organismos autónomos, instituciones de representación, poder regional/local, cambio o reforma a la constitución y régimen de gobierno. Aquí, de nuevo, observamos una concentración prioritaria en la mención de las instituciones del Estado (poderes del Estado, Fuerzas armadas, etc), poderes regionales y/o locales, organismos autónomos, y las instituciones de consulta y participación. En términos de las etapas del proceso una de las tendencias más claras fue la intensificación de las menciones a las instituciones de consulta y participación directa desde la encuesta individual hacia los cabildos. Por su parte, en los cabildos provinciales y regionales se pone menos énfasis en las temáticas asociadas a las instituciones del Estado y de órganos autónomos.

Cuadro 9. Cluster Instituciones. Porcentaje de menciones en relación a total por etapa.

	Encuesta	ELAS	Provinciales	Regionales	Dif Enc-Reg
Inst. de Consulta y particip.	8,9%	13,4%	18,2%	22,6%	+13,7
Instituciones del Estado	26,8%	21,3%	20,7%	19,0%	-7,8
Poder Regional/local	18,7%	17,8%	16,1%	17,3%	-1,4
Organismos autónomos	21,2%	19,1%	17,1%	16,3%	-4,9
Instituciones de representación	7,7%	8,6%	9,4%	11,1%	+3,4
Cambio o ref. Constitución	6,2%	5,6%	5,4%	4,8%	-1,4
Régimen de gobierno	4,3%	5,7%	4,6%	3,2%	-1,1
Otros	6,2%	8,5%	8,5%	5,7%	-0,5
	100%	100%	100%	100%	

4. El contenido de los conceptos debatidos

Las prioridades individuales analizadas en cada etapa, las diferencias regionales y el análisis de clusters nos permiten definir una primera orientación de las grandes temáticas discutidas en el proceso constituyente. Sin embargo, todo aquello no nos entrega una orientación más nítida sobre el significado de los conceptos que se debatieron. Este es quizás el desafío más grande del proceso de sistematización.

La metodología aplicada entrega ciertas orientaciones generales pero no siempre nos permite identificar con claridad el significado de lo que se discutía. Cuando se priorizan temas como “Democracia”, “Igualdad”, “Justicia”, “Vida”, “régimen de gobierno”, etc., no es claro a qué se refirieron los debates. Encontramos varias situaciones:

- En algunos casos, se trata de conceptos muy específicos que inmediatamente nos dan una orientación sobre lo que los participantes deseaban significar (Ej. “Iniciativa popular de ley”, “Defensor del pueblo”, “Asamblea Constituyente”, “Congreso o parlamento unicameral”).
- En otros casos, se trata de conceptos ambiguos y que la selección de ese concepto por sí mismo no nos permite derivar una conclusión (ej. “democracia”, “gobierno regional”, “Congreso o parlamento”). En estos casos no sabemos si se destaca por ejemplo el Congreso como una institución necesaria o se selecciona para criticarla y reformarla, etc.
- En algunos casos, el fraseo presentado de los conceptos contenía dos o tres elementos que son sustantivamente distintos (Por ej. “presidencialismo/parlamentarismo/semipresidencialismo”, “Formas del Estado: federalismo/autonomía”, “reforma o cambio constitucional”). En cada una de ellas se expresan cosas diferentes por lo que su selección puede orientarse a, por ejemplo, pedir un cambio de la Constitución o simplemente reformas.
- Los problemas anteriores para especificar el significado, implica que la fundamentación se convierte en una pieza clave para poder determinar el significado u orientación de muchos de los conceptos expresados. Sin embargo:
 - En algunos casos los participantes no entregaron una fundamentación para cada concepto priorizado.
 - En otros casos, la fundamentación no nos permite derivar una conclusión definitiva sobre el significado que se quiere atribuir
 - Y en otros casos, sí existe una fundamentación meridianamente nítida.

Entonces, a partir de lo expuesto, hasta el momento hemos mostrado grandes orientaciones a nivel nacional y regional, pero no necesariamente aquellas tendencias capturan la riqueza de los debates y significados asignados a cada uno de los encuentros y cabildos realizados. En la actualidad un equipo de sistematizadores se encuentra precisamente trabajando en esta dirección a partir de la información contenida en el segmento de fundamentaciones entregadas por los participantes.

Para ilustrar algunos de los dilemas que se presentan en este tipo de análisis, a continuación ejemplificaremos con algunos de los conceptos debatidos en los encuentros, sistematizando los fundamentos entregados por los participantes. Indagamos sobre estos significados a partir de los fundamentos contenidos en las bases de datos entregadas por el gobierno. Dado el gran volumen

de información, lo que hacemos en este informe es ilustrar algunos de los temas discutidos en los ELAS y cabildos para mostrar precisamente la complejidad de las materias tratadas.

“Reforma o cambio constitucional”

En la sección de instituciones, el listado propuesto por el Comité Organizador del proceso constituyente estableció en una sola categoría la idea de “reforma o cambio constitucional”. Esta opción obtuvo 27.896 menciones en la encuesta individual (5º lugar, 34,1%), 2.650 menciones en los ELAS (8º lugar, 35,5%), 393 menciones en los cabildos provinciales (8º lugar, 59,9%), y 283 menciones en cabildos regionales (9º lugar, 57,6%).

El fraseo de la opción que se presentó a la ciudadanía, “reforma o cambio constitucional”, contiene en realidad tres ideas: reforma a la Constitución—que usualmente se entiende como mantener el texto actual y someterlo a ciertas revisiones, cambio a la Constitución—que usualmente se interpreta como establecer una nueva Constitución, y la opción negativa de rechazo de un cambio o reforma.

Como el fraseo propuesto contiene diferentes significados, resulta imposible establecer una conclusión sobre la dirección de aquella propuesta. Algunos podrían interpretar aquello como la preferencia de las personas por reformar dentro de los marcos establecidos la Constitución. Otros podrían interpretar dicha opción como la necesidad de establecer una Nueva Constitución, y otros pudieron marcar esta opción para señalar explícitamente que no quieren ni reformar ni cambiar la Constitución vigente.

Con el objetivo de entender el significado atribuido en esta opción, analizamos los fundamentos entregados por los participantes en los ELAS. Analizamos los 2.7032 fundamentos de la base de datos de ELAS entregada por el gobierno. En los fundamentos, los participantes de los ELAS explicitaron en una o más frases sus observaciones sobre aquel tema.

Para propósitos de nuestro análisis, distinguimos entre quienes manifiestamente hablan de establecer una nueva Constitución (que enfatizan la necesidad de un cambio explícitamente) (NC), quienes hablan explícitamente de sólo reformarla (R), quienes señalan que no es necesario cambiarla (NO), y aquellos casos que en la fundamentación no es posible inferir una intención nítida en una u otra dirección (NN).

Además, identificamos aspectos específicos mencionados en la fundamentación y que aluden a: modificar quórums, modificar el Tribunal Constitucional, incluir la participación ciudadana en procesos de cambio o reforma, establecer una Asamblea Constituyente, convocar a un plebiscito para cambiarla, y la alusión más genérica de establecer mecanismos en la Constitución para cambiarla o modificarla. En esta última dimensión capturamos aquellas frases que aluden a que cada generación tiene el derecho de revisar la Constitución y para ello debiese existir un procedimiento.

² Nota: en el informe de síntesis del gobierno se señalan 2.650 menciones a la opción “cambio o reforma constitucional”. Sin embargo, al seleccionar de la base de datos de ELAS esa misma opción, obtuvimos 2.703 menciones.

Cuadro 10. Ejemplos de clasificación de frases en ELAS.

Categoría general	Ejemplo frase
Nueva Constitución (NC)	“nos autoconvocamos para eliminar una Constitución hecha en dictadura” “el cambio de la Constitución debe ser radical” “cambio a la Constitución actual” “de acuerdo, es urgente ahora necesitamos una nueva Constitución...”
Reforma Constitución (R)	“Que la constitución se pueda modificar” “reformular la Constitución mejorando lo que ahora tenemos...”
No cambiarla (NO)	“...se concluye que este concepto debería ocupar un lugar menor...” “Nos mostramos en desacuerdo con el proceso de cambio”
No clasificable (NN)	“pleno acuerdo” “revisar los términos en que se puede reformar o cambiar constitución” “modificar constitución de acuerdo al desarrollo de la sociedad” “sin comentarios” “se le considera necesario por unanimidad” “porque es necesario adecuarse a los tiempos generacionales”
Celda Vacía (V)	(sin mención a nada)
Categorías específicas	Ejemplo de frase
Asamblea Constituyente (AC)	“cambio constitucional mediante asamblea constituyente” “Asamblea constituyente”
Plebiscito (PL)	“Para que a través de plebiscitos y otros mecanismos de participación ciudadana vinculantes se pueda reformar la Constitución” “solo por referéndum” “Que por medio de un plebiscito o ciudadanía autoconvocado se pueda modificar la Constitución”
Mecanismos (M)	“generar mecanismos para reformas constitucionales” “es necesario establecer mecanismos que permitir adaptar el texto...” “cada cierto tiempo debe revisarse la Constitución, actualizarla...” “se debe establece un mecanismo más flexible para hacer modificaciones o cambios a la Constitución”.
Participación (Part)	“con participación ciudadana real” “por la participación ciudadana”
Tribunal Constitucional (TC)	“creemos necesario la revisión de todo el funcionamiento del tribunal constitucional...”
Quorums (Q)	“se debe bajar el quórum para hacer reformas a la Constitución” “Con quórum alcanzables y realistas”

La categoría general no es excluyente de las categorías específicas. Así, en algunos fundamentos encontramos que no se explicita si se desea una nueva Constitución (NN), pero se sugiere la necesidad de establecer mecanismos en la constitución para reformarla o cambiarla (M). En otros casos, se señala que es necesario una nueva Constitución (NC), pero no se especifica un mecanismo concreto para hacerlo. Por lo tanto, observamos dos dimensiones: una general asociada a explicitar el deseo o no de modificar la actual Constitución, y una dimensión específica que alude a mecanismos o temáticas concretas que fueron explicitados en los ELAS.

Cabe advertir que la clasificación NN (no clasificable) se aplica para frases donde no se explicita si se prefiere un cambio sustantivo o una reforma. Por ejemplo, cuando se señala la frase: “porque es necesario adecuarse a los tiempos generacionales”, entendemos que se está de acuerdo en que

existan modificaciones, pero de esta frase no podemos inferir si dicho cambio es por la vía de una reforma o del establecimiento de una nueva Constitución.

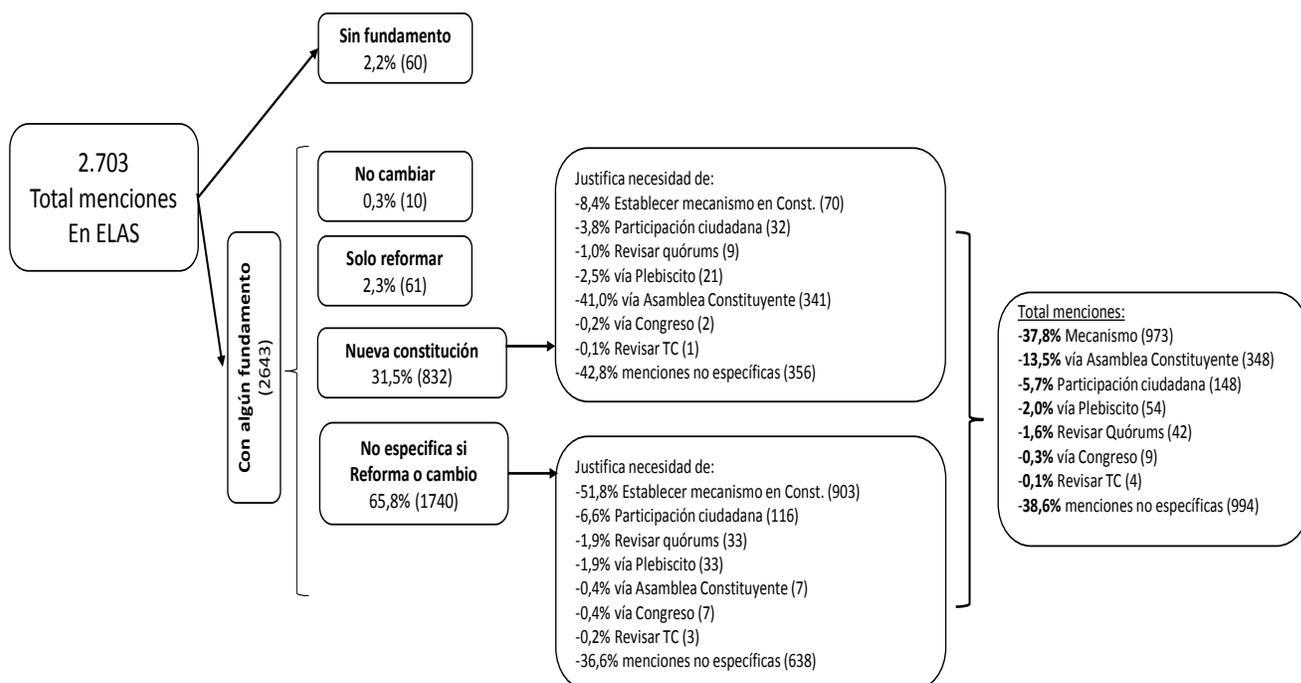
Lo que puede inferirse a partir de los fundamentos, son diferentes niveles de debates y recomendaciones. Algunos participantes explícitamente señalan la necesidad de establecer una nueva Constitución. Otros en cambio, plantean la necesidad de realizar solo reformas y no partir de cero. Pero además, otros interpretaron este ítem como la necesidad que la Constitución contemple un mecanismo para una revisión periódica del texto. Otros, se centraron en los mecanismos específicos para su transformación, indicando la necesidad de establecer mecanismos de consulta y participación ciudadana. A continuación señalamos los porcentajes de referencias explícitas a cada una de estas dimensiones.

De las 2.703 menciones a este ítem en los ELAS, en 60 de ellos no se puede determinar un fundamento (60%), de los restantes fundamentos (2.643), en el 0,3% se explicita que no se requiere cambiar la Constitución (cuestión esperable porque la convocatoria es para establecer una nueva y porque la oposición se restó del proceso), existen 61 menciones a la idea de sólo reformarla (2,3%); se dan 832 menciones a la idea de establecer una nueva Constitución (31,5%), y en 1.740 casos no es posible inferir del texto si se inclina por un cambio o una reforma constitucional (65,8%). Esta ambigüedad “cambio o reforma” para algunos de los ELAS resultó explícitamente problemática. Mientras para otros se asumía que “reforma” era un cambio. Así, algunos hablan de reforma asumiendo que hay que cambiar la Constitución completa (ejemplo: “El grupo considera básica la reforma a la constitución actual, ya que fue diseñada en una realidad completamente distinta a la actual, mediante un mecanismo no democrático”). Otros asumían que la relevancia del concepto por el proceso mismo que se estaba viviendo (Ejemplo: “para eso estamos acá”, “este es el motivo para el cual nos estamos reuniendo”).

Cundo se observan los fundamentos de aquellos que no especificaban directamente si preferían una nueva Constitución, vemos que en el 51,8% de ellos, predomina la idea que la Constitución debiese establecer algún tipo de mecanismo para su cambio o reforma. Se sugieren, entre otros: a) establecer normas claras de reforma y reemplazo de la constitución, b) permitir más flexibilidad para realizar ciertos cambios, o c) que dada la evolución de la sociedad, se requieren adaptaciones cada cierto tiempo, especificando en algunas propuestas mecanismos de cambio cada 15 a 30 años.

Diagrama 1. Análisis de contenidos de sección “Reforma o Cambio Constitucional”

Tema: “Reforma o cambio constitucional”



De aquellos que sugieren establecer una Nueva Constitución (31,5%), la mayoría de ellos menciona en el fundamento la necesidad que sea por la vía de una Asamblea Constituyente (41%), y en menor medida por el establecimiento de un mecanismo específico en la Constitución (8,4%). Se reflejan así una multiplicidad de opciones en la perspectiva de alterar la Constitución.

Al sintetizar las menciones de opciones totales—respecto de los grupos que fundamentaron esta opción, vemos que el 37,8% de los grupos se inclinó por sugerir la necesidad de incorporar un mecanismo para cambio o reforma en la misma Constitución, un 13,5% remarcó la necesidad de establecer una Asamblea Constituyente, un 5,7% indicó la necesidad de involucrar participación ciudadana, un 2,3% sólo la opción de reformarla, y un 2% por la vía de un Plebiscito. En otras palabras al menos en un 23,5% de las resoluciones de los ELAS se explicitó la necesidad de incorporar mecanismos ciudadanos de participación en el proceso de formular una Constitución.

En este caso observamos precisamente lo que venían advirtiendo respecto de los diferentes significados que en la discusión grupal se le dio a una categoría específica, en este caso “reforma o cambio constitucional”. La ambigüedad de la categoría abrió una discusión que combinó elementos

de intencionalidad política (cambiar la Constitución, reformarla, o no cambiarla), con la especificación de mecanismos específicos que viabilizarían su reforma, o temáticas particulares que afectan el debate sobre el cambio (Tribunal Constitucional, Quorums).

“Régimen de gobierno: presidencial/semipresidencial/parlamentario”

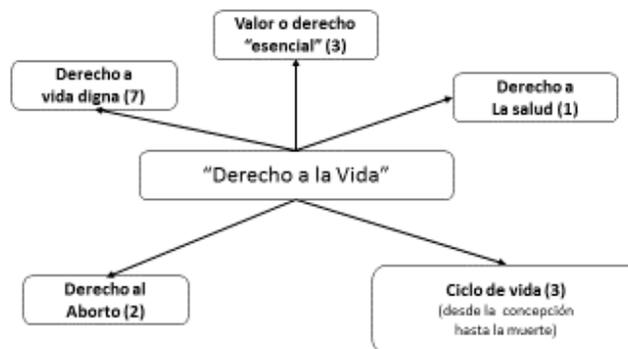
En el caso de la opción institucional “régimen de gobierno: presidencial/semi-presidencial/parlamentario”, de acuerdo a la sistematización de los cabildos provinciales, fueron seleccionados en 10º lugar con 334 menciones (50,9% en relación a total de mesas donde fue mencionado). El análisis de la base de datos entregada por el gobierno de esta categoría, muestra que del total de fundamentos registrados (303 fundamentos), 66 de ellos se inclinaron explícitamente por un sistema presidencial (21,7%), 47 lo hicieron por un sistema semipresidencial (15,5%), 21 cabildos mostraron una votación dividida (6,9%), y 4 se inclinaron explícitamente por un sistema parlamentario (1,3%). Así, aunque en los cabildos provinciales fue un tema priorizado dentro de las 10 principales, en el 54,7% de los cabildos no se realizaron observaciones específicas respecto del tipo de sistema de gobierno que se prefería.

“Derecho a la Vida”

Otro de los temas controversiales en los debates fue el “derecho a la vida”. Nos llamó la atención que en los cabildos de la Araucanía haya obtenido el mayor número de menciones ubicándose en primer lugar entre los principios seleccionados por los participantes de aquellos cabildos. Al observar las fundamentaciones entregadas por los grupos observamos que el significado que adquiere es muy diverso, desde interpretaciones más generales como “derecho a la vida digna”, “derecho a la salud”, o un valor o derecho esencial (así de genérico); hasta dimensiones específicas como el derecho al aborto o la protección del ciclo de vida desde la concepción hasta la muerte. El tema alcanzó el primer lugar de prioridad en dicha región, pero al considerar las fundamentaciones se advierte que es un tema importante para los participantes pero altamente divisivo.

“derecho a la vida” (Cabildos provinciales Araucanía)

Total: 27 menciones (en paréntesis, menciones por dimensión)



“Congreso o Parlamento (Estructura y funciones)”.

El Congreso apareció en los cabildos provinciales como 3ra prioridad con 573 menciones. Es decir, los participantes valoraron la importancia de dicha institución para la democracia. Para entender las argumentaciones asociadas al tema, analizamos los fundamentos del total nacional de los cabildos provinciales. Del total que para esta dimensión provee la base de datos (558), se encontraron fundamentaciones de algún tipo en 407 casos.

De ellos, llama la atención el alto consenso de la mayoría de los grupos que propuso el establecimiento de un sistema unicameral (58,7%) justificándolo de diferentes modos (eficiencia, no necesidad de contar con dos cámaras, mejor representación, etc.). Un 1,72% de los fundamentos de los grupos defendió la opción de un congreso Bicameral. En el 10,3% de los casos se valoró explícitamente la necesidad de contar con un Congreso, actuando como una frase de re-aseguramiento de la necesidad de contar con instituciones representativas.

Ahora bien, algunos temas específicos que quedaron plasmados en los fundamentos fueron la necesidad de reducción de dietas (5,65%), el énfasis en la probidad (2,46%), el establecimiento de cuotas para asegurar la representación de minoría étnicas y la adecuada participación de mujeres (4,9%), establecimiento de límites a la reelección (9,83%), y revocatoria de mandato de los legisladores (3,93%).

Nuevamente observamos que en este, a igual que en otros casos, la expresión “Congreso” abrió una conversación diversa tanto respecto de la estructura ideal deseada, como de algunas características que dicha institución debiese tener.

“Fuerzas Armadas”

En los cabildos provinciales se destacó a la institución Fuerzas Armadas en 512 ocasiones, quedando en el 5to lugar de las preferencias de los participantes de dicha instancia. Cuando se analizan las fundamentaciones de la base de datos (total de 367 fundamentos), se destacan principalmente referencias a contar con fuerzas armadas subordinadas/obedientes al poder político (28,9%); democratizadas o democráticas (24,5%) usualmente asociada a la idea de eliminar las jerarquías y permitir un acceso más igualitario a las instituciones castrenses; la eliminación de la ley del cobre o el financiamiento especial para ellas (17,2%), y el rol de la defensa (10,4%) en tanto protección respecto de potenciales amenazas externas.

Cuadro 11. Temáticas señaladas en fundamentos asociados a Fuerzas Armadas, en cabildos provinciales.

N: 367 fundamentos	Nro Menciones	%
Subordinadas/obedientes	106	28,9
Democráticas/democratizadas	90	24,5
Eliminar ley del Cobre	63	17,2
Rol de Defensa (proteger soberanía nacional)	38	10,4
No deliberantes	35	9,5
Control civil	27	7,3
Eliminar doctrina seguridad nacional	15	4,1
Eliminar Justicia Militar	15	4,1
Otros	120	32,7

En el segmento otros, se destacan con menor énfasis que lo ya señalado aspectos referidos a que no tengan privilegios, reforma al sistema de pensiones de las FFAA, que no sean garantes de la Constitución, probidad, transparencia, eliminar la corrupción, entre otros. En muy pocos casos se mencionó explícitamente en los fundamentos de los grupos la idea de eliminar las fuerzas armadas (4 ocasiones, 1%), y eliminar el capítulo especial de las Fuerzas Armadas en la Constitución pasando a ser reguladas solo por ley (11 ocasiones, 3%).

En otros términos, predominaron nociones que destacaban la necesidad de regular la función de las fuerzas armadas dentro de la Constitución, pero remarcando aspectos asociados a la subordinación, rol tradicional de las fuerzas armadas en el tema de la protección de la soberanía nacional, y eliminación de privilegios respecto de la sociedad en su conjunto (que se asoció en los cabildos con esta “democratización” de los institutos castrenses).

Conclusiones preliminares

El proceso participativo constituyente generó una enorme batería de información que aún está en proceso de sistematización y que sin duda generará un rico material de estudio y análisis. Quisimos explorar algunas dimensiones para contribuir al debate sobre el proceso mismo, su metodología y resultados. Para ellos analizamos los informes de síntesis entregados por los sistematizadores del proceso y las bases de datos donde se encuentran las fundamentaciones de los grupos que participaron en los ELAS y cabildos provincial y regionales. Dada la gran magnitud de información, seleccionamos para este propósito solo algunos temas que consideramos de interés. Algunas de las conclusiones generales que podríamos destacar son:

- La metodología que se estructuró para orientar las discusiones (pre-definición de ciertos criterios que se repetían en las diferentes etapas) parece que tuvo un impacto relevante en el orden de prioridades en todas las etapas del proceso.
- Sin embargo, al observar más detenidamente la organización del debate por regiones (lo hicimos solo con la información disponible de cabildos provinciales), advertimos que en algunas dimensiones (principios e instituciones) se remarcan interesantes diferencias territoriales que convendría remarcar.
- El establecimiento de categorías generales de principios, derechos, responsabilidades e instituciones permite observar un primer orden o jerarquía que los actores que participaron del proceso le asignaron. Sin embargo, existen dos ejercicios que es interesante realizar:
 - En primer término, es factible organizar conglomerados temáticos o “clusters” que nos ayudan a visibilizar temáticas que separadamente no aparecen como relevantes. Por ejemplo, la temática de los derechos laborales adquiere mayor peso relativo si se consideran todas las temáticas asociadas al mismo y que tomadas individualmente no adquieren protagonismo. Pero además, este ejercicio permite observar la forma en que estas temáticas más generales evolucionaron en el proceso de debate en las diferentes etapas.

- En segundo lugar, cuando se analizan los fundamentos vemos que una categoría o concepto implica una amplia variedad de debates, visiones y posturas que se fueron materializando en las distintas etapas. Para este efecto, tomamos algunos ejemplos de conceptos debatidos y sistematizamos la frecuencia de conceptos asociados al mismo. Vemos que en todos los casos aparecen diversas dimensiones que se ponen sobre la mesa (doctrinarias y más genéricas, y específicas o de definiciones de política pública). Aunque los fundamentos son limitados en espacio dado que tenían un máximo de palabras, este ejercicio preliminar de sistematizar la frecuencia de conceptos asociados a un tema nos ilustra de las ricas discusiones que probablemente se produjeron en los ELAS y Cabildos.
- Llama poderosamente la atención la riqueza de algunas de las propuestas, la complejidad de los debates y la especificidad de las recomendaciones en algunos temas particulares. Así, conviven en el proceso constituyente ciudadano dos lógicas que convendría tener en cuenta: una primera de síntesis de prioridades y que adquiere una dimensión más cuantitativa, y una segunda de debate y propuestas que abre en cada uno de los temas tratados ricas dimensiones de análisis que sin duda merecen ser profundizados.

ANEXO 1. Cluster Derechos

Derechos sociales	Libertades	Identidad Cultural/Indígena
Seguridad social Derechos del niño Acceso a Cultura Protección judicial de derechos Sociales Atención de salud Educación Salud Vivienda digna	Personal De Enseñanza De Iniciativa económica Ambulatoria De culto A la libertad De conciencia De Expresión	De los pueblos indígenas A la identidad cultural A la identidad cultural de los pueblos indígenas
Medio Ambiente	Derechos civiles	Derechos Políticos
Respeto por la naturaleza Al agua	No discriminación A la información Acceso a información Privacidad Asociación Petición Nacionalidad	A la participación Sufragio/votar Ser elegido en cargos públicos
Derechos de trabajo	Derecho de vida	Igualdad
Al salario equitativo Al trabajo A sindicalizarse y negociación colectiva A la huelga Libertad de trabajo A un trabajo y salario digno	A la vida A la calidad de vida A decidir sobre la propia vida Respetar la vida desde la concepción	Ante la ley De acceso a la justicia y debido proceso Igualdad Ante los tributos Ante las cargas públicas
Derechos humanos	Otros	
A la integridad Física DDHH	A la integración de discapacidad A la honra y el honor Derechos de los animales Otros Inclasificables Patrimonio	

Derechos categorizados individualmente:

Derecho de propiedad
Igualdad de género
Seguridades

ANEXO II. Clusters Instituciones

Instituciones de Consulta Y participación	Poder regional/local	Instituciones de representación
Plebiscitos, referendos y consulta Asamblea Constituyente Iniciativa popular de ley Asambleas y cabildos	Gobierno regional Gobierno Local Forma de gobierno: federalismo/autonomías Autonomía regional Gobierno provincial	Congreso o parlamento Congreso o parlamento unicameral
Organismos autónomos	Instituciones del Estado	Otros
Defensor del pueblo Contraloría Ministerio Público TC Banco Central Justicia Constitucional Tribunal de Libre Competencia	Poder Judicial Fuerzas Armadas Presidencia de la República Gobierno Nacional Jefatura de gobierno Carabineros	Otros Estado de Excepción División territorial Servicios asuntos religiosos Inclasificable

Categorías de Instituciones consideradas individualmente:

Reforma o cambio Constitución
Instituciones fuera del Estado
Régimen de gobierno