

BOLETÍN DEL MONITOR / 20 de diciembre de 2021

¿Qué incluye la Convención Constitucional en el término “inclusión”?

Número 20

Monitor Constitucional CEP

En los últimos Boletines del Monitor Constitucional hemos venido indagando en el uso que en la Convención Constitucional (CC) se ha dado a seis términos especiales. Son especiales porque han sido transformados en objeto de un mecanismo de transversalización mediante el cual se conectan las comisiones temáticas. Lo más interesante de ellos es que es probable que se proyecten al texto constitucional que será plebiscitado. Así, hemos examinado “plurinacionalidad”, “género” y “derechos humanos”. En esta edición nos concentramos en “inclusión”.

Desde su origen, el proceso constituyente se ha caracterizado por manifestar una vocación inclusiva respecto de determinados grupos de personas que la CC ha considerado tradicionalmente excluidas de los espacios de poder. Los primeros gestos de esa vocación fueron la composición paritaria de la CC y los escaños reservados para los pueblos originarios.

Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, inclusión significa: “Acción y efecto de incluir.” Y esta última significa: “Poner algo o a alguien dentro de una cosa o de un conjunto, o dentro de sus límites” o “Dicho de una cosa: Contener a otra, o llevarla implícita.”

El término inclusión no es un concepto ajeno a la legislación vigente. Desde 1990 es posible encontrar un conjunto de leyes que han buscado incorporar en distintos ámbitos a aquellas personas consideradas excluidas del diario vivir. Por ejemplo, la Ley 19.284 de 1994, sobre normas para la plena integración social de personas con discapacidad, fue sustituida en 2010 por la Ley

N°20.422, sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad. Esta última ley alude a distintos términos relacionados con la inclusión, como el principio de vida independiente, accesibilidad universal, intersectorialidad, participación y diálogo social.

Por su parte, la Ley N°20.609 (popularmente conocida como Ley Zamudio) establece medidas contra la discriminación. Esta define discriminación arbitraria como toda distinción, exclusión o restricción, que se funde -entre otros- en motivos de orientación sexual, identidad de género, apariencia personal, enfermedad o discapacidad. Más recientemente encontramos la Ley N°20.845 que regula la inclusión escolar y la Ley N°21.015, sobre inclusión laboral, la cual contempla los términos “personas con discapacidad”, e “igualdad de condiciones de mérito”.

Finalmente, las leyes N° 19.253 y N° 21.151, sobre las personas indígenas y pueblo tribal afrodescendiente, respectivamente, persiguen otorgar un tratamiento legislativo diferenciado a estos grupos de personas.

¿Cómo ha sido la práctica en la CC bajo este término? Para contestar esta pregunta damos los siguientes pasos. En primer lugar, analizamos la inclusión en el diseño original de la CC. Luego, revisamos su introducción y uso en la etapa de trabajo provisorio de la CC. En tercer lugar, examinamos el uso del término inclusión en su actual etapa de trabajo permanente. Por último, formulamos algunas observaciones.

1 / La inclusión en el diseño de la Convención Constitucional



EN LA TRAMITACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INTRODUJO LOS ESCAÑOS RESERVADOS para los pueblos originarios, el diputado Cosme Mellado presentó una

indicación para “resguardar y promover la participación de personas con discapacidad” en la elección de convencionales constituyentes. Ésta no consistía en reservar escaños para esas personas, sino en establecer un “porcentaje mínimo de un 10% de los candidatos en las listas conformadas por un solo partido, las listas de personas independientes y los pactos electorales a nivel nacional.” Su infracción sería sancionada rechazando todas las candidaturas del partido o pacto que incumpliera este requisito. Como veremos más adelante, estas exigencias fueron rebajadas en el Senado.

La primera referencia a la inclusión en conexión con las personas con discapacidad fue planteada por la Enviada Especial sobre Discapacidad y Accesibilidad del Secretario General de las Naciones Unidas ante el Senado, promoviendo su “inclusión política activa”. En su presentación, ella afirmó que al año 2015 un 16,7% de la población chilena tenía alguna discapacidad, lo cual equivalía aproximadamente a tres millones de habitantes, mientras que entre los 198 congresistas solamente había una persona con discapacidad (0,43%). También hizo presente que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, en su informe sobre Chile de 2016, manifestó su preocupación por la baja participación política de las personas con discapacidad, incluyendo cargos de relevancia política. Ante esto, entregó una serie de recomendaciones. Luego de esa intervención, los términos “inclusión” y “personas o grupos con discapacidad” comenzaron a ser usados conjuntamente.

Llegado este proyecto al Senado, se planteó que exigir esas cuotas a las listas de independientes podría generar barreras de entrada a estas candidaturas. Lo mismo se estimó respecto del porcentaje originalmente aprobado por la Cámara de Diputados, ascendente al 10% de las candidaturas de los partidos y de los independientes en cupo de partidos. El porcentaje fue rebajado a un 5% y así fue aprobada finalmente la reforma constitucional.

Su efecto fue bastante menor: entre las 155 personas electas para la CC, sólo hay una con discapacidad (0,65%). Se trata de la convencional Adriana Cancino (Distrito 16, Lista del Apruebo).

2 / La inclusión en la etapa provisoria



INSTALADA LA CC, LA REFERENCIA A LA INCLUSIÓN FORMÓ PARTE DE SU

ETAPA PROVISORIA Y DE SUS COMISIONES. A la Comisión de Reglamento se le encomendó presentar una propuesta reglamentaria que considerara “normas de **inclusión**, interculturalidad, plurinacionalidad, igualdad de género y descentralización”. También se estableció como objetivo de la Comisión de Derechos Humanos proporcionar un “glosario y recomendaciones para redacciones que incorporen visiones de género, **inclusividad** y diversidad sexual, entre otros”. Además, esta comisión provisoria debía preocuparse por crear “espacios diversos de organización internos y de deliberación (...) en que puedan **participar en forma inclusiva** representantes de diversos sectores políticos, sociales y culturales, especialmente de los grupos históricamente excluidos, con un diseño que dé accesibilidad universal (...)”. Y también debía “sesionar valorando e **incluyendo** a las diversas capacidades y discapacidades, identidades, orientaciones sexuales, culturas, cosmovisiones, entre otros”.

Otra comisión provisoria, la de Comunicaciones, Información y Transparencia (Comisión de Comunicaciones), fue también encomendada a “asegurar el derecho de acceso a la información de **forma equitativa e inclusiva**, incorporando lengua de señas, traducción de lenguas originarias y subtítulos en todas sus transmisiones”. Algo parecido ocurrió con las tareas de la Comisión de Participación Popular, pues ella debía “establecer mecanismos y estrategias que aseguren la participación de sectores históricamente excluidos, **en base a criterios de inclusividad y accesibilidad**, que permitan participar en igualdad de condiciones, considerando especialmente a las siguientes poblaciones:

- PcD [Personas con Discapacidad] o diversidad funcional
- Personas mayores
- Cuidadoras y cuidadores informales de personas con dependencia
- NNA [Niñas, Niños y Adolescentes]
- Personas de sectores rurales y de difícil acceso
- Migrantes
- Chilenas y chilenos en el extranjero
- Personas privadas de libertad
- Diversidad sexo-genéricas

Si bien la inclusión fue mencionada en la regulación provisoria de la CC, es posible advertir que ésta no tuvo un rol tan protagónico como el que tuvieron los términos de plurinacionalidad, género y descentralización. Ahora veamos lo sucedido con esa noción en la etapa permanente.

3 / La inclusión en la etapa permanente



LA INCLUSIÓN TAMBIÉN ESTÁ PRESENTE EN LOS REGLAMENTOS

PERMANENTES DE LA CC. Se le usa de distintas maneras. Por ejemplo, como uno de los **seis enfoques a transversalizar** en el trabajo de las comisiones temáticas, según vimos hace algunas ediciones del Boletín (**ver Boletín N°15**). Ahora nos abocamos a otros usos del término.

Inclusión como principio rector

El Reglamento General establece el “principio inclusivo” de esta manera: “La Convención debe propiciar un debate con buen trato, en el que prime un ambiente que vele por espacios de organización y de deliberación en que puedan **participar representantes de diversos sectores sociales**. Debe promover un diseño que dé **accesibilidad universal**, con lenguajes sencillos y formatos amigables, considerando personas en situación de discapacidad, con identidades de género diversas, orientaciones sexuales, entre otros”.

Por otro lado, el Reglamento General asocia la inclusión a otros principios, como el de “igualdad y prohibición de discriminación”, que define como la “Adopción de medidas efectivas para lograr la igualdad sustantiva en dignidad y derechos, **inclusión**, respeto mutuo y participación de todas las personas y pueblos, especialmente de grupos históricamente excluidos o invisibilizados, prohibiéndose toda forma de discriminación (...)”. En concordancia con este principio, el Reglamento de Ética es tajante en sancionar la comisión de actos discriminatorios, distinguiendo entre distintas conductas prohibidas para las y los miembros de la CC.

En síntesis, estos principios buscan la adopción de medidas tendientes a hacer partícipes a ciertos grupos de personas. Para el principio inclusivo éstas son las personas en situación de discapacidad y a la diversidad de género y orientaciones sexuales. El principio de igualdad y prohibición de discriminación, por su parte, usa una terminología general y abstracta: grupos históricamente excluidos o invisibilizados.

Inclusión en materias de participación ciudadana

En el Reglamento de Participación Popular el principio de “igualdad y prohibición de discriminación”, por una parte, y el principio “inclusivo”, por la otra, son usados en estrecha conexión recíproca. Así, este reglamento define un conjunto de mecanismos específicos de participación enfocados en 11 grupos que se estiman históricamente excluidos, para así materializar la inclusión y accesibilidad de éstos durante el proceso constituyente (el siguiente cuadro organiza los mecanismos especialmente dedicados a cada uno de estos 11 grupos).

Ver Cuadro N° 1

Los mecanismos especiales de participación para estos grupos son específicos, considerando las circunstancias que aquejan a cada uno. Por lo mismo, y como ya se señaló, este reglamento no considera una cláusula abierta que permita integrar otros grupos -fuera de los 11 listados- que también pudieran ser calificados como históricamente excluidos.

El Reglamento de Participación Indígena también contempla un **principio inclusivo y accesible**. Este busca velar por la participación de personas pertenecientes a pueblos y naciones indígenas preexistentes al Estado que se encuentren bajo condiciones desfavorables como, por ejemplo, con problemas de accesibilidad geográfica o física. Asimismo, este principio impone el deber de que la participación indígena sea realizada con respeto al principio de paridad consagrado en el Reglamento General. En consecuencia, en el Reglamento de Participación Indígena, la “inclusión” se entiende exclusivamente para los pueblos originarios y en relación con la paridad de género.

Por último, y respecto de la participación ciudadana en general, si llegaran a realizarse plebiscitos dirimientes, las personas mayores de 16 años podrían votar en ellos. Esto también se ha tenido como ejemplo de inclusión.

Lenguaje neutro, inclusivo y no discriminatorio

Hemos señalado que uno de los objetivos que contiene el principio inclusivo es el deber de la CC de propiciar un acceso universal a sus propios contenidos. Este deber comprende el uso de un lenguaje que sea capaz de integrar a ciertos grupos de personas, tales como aquéllas en situación de discapacidad, o con diversas identidades de género y orientaciones sexuales. A este efecto, el Reglamento General consagra el “principio de lenguaje claro e inclusivo” en los siguientes términos: “Los textos aprobados por la Convención Constitucional, especialmente la Constitución, deberán estar escritos en lenguaje claro para facilitar su comprensión y accesibilidad. Deben considerar la

interculturalidad y el **lenguaje inclusivo y no discriminatorio**, con la finalidad de que **todas las personas se sientan incorporadas e interpretadas**. Se debe instar al uso de un **lenguaje neutro que permita la inclusión** y, en lo posible, evitar la utilización de duplicaciones, salvo que sean indispensables para el sentido de la frase, así como el uso de signos impronunciados en el lenguaje oral”.

El principio de lenguaje claro e inclusivo también rige las tareas de la Secretaría de Comunicaciones, Información y Transparencia, la que debe “planificar, desarrollar y dirigir actividades (...) de manera didáctica, facilitando la comprensión de la información, haciendo uso de un **lenguaje inclusivo, amigable, no sexista**, recurriendo al uso de lenguas originarias e idiomas del mundo, con accesibilidad universal, **para que se acceda por parte de la comunidad no sólo a los datos sino que también al entendimiento (...)**”.

La inclusión y la integración de los órganos de la Convención

A diferencia de otros enfoques de transversalización como, por ejemplo, la plurinacionalidad y el género, el de inclusión tiene una presencia menor a la hora de integrar los distintos órganos de la CC. Sólo existe respecto de la Mesa Directiva, la cual es definida por el Reglamento General como un “órgano ejecutivo superior, colegiado, paritario, plurinacional e **inclusivo (...)**.” Y agrega que se “deberá aplicar, **cuando corresponda**, los mecanismos de corrección para garantizar (...) la **inclusión (...)**”.

Iniciativas de norma constitucional

Al cierre de esta edición del Boletín hay algunas iniciativas de normas presentadas por convencionales que aluden a la inclusión según algunos de los usos que ha tenido en la CC. Por ejemplo, la primera iniciativa presentada por convencionales, consagrando “**el derecho a una vivienda digna para los chilenos**”, dispone al respecto: “(...) La construcción de la vivienda social deberá tener siempre como conceptos básicos criterios de sustentabilidad, seguridad, **accesibilidad para personas discapacitadas (...)**”

La segunda iniciativa presentada busca garantizar “**el derecho a una vida libre de violencia contra las mujeres, niñas y disidencias sexo-genéricas**”. Al referirse a los deberes del Estado en estas materias, introduce el concepto de vulnerabilidad asociado al de inclusión: “Tendrá especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad o desventaja en que puedan hallarse en razón de su edad, estado civil, etnia, idioma, religión o creencia, ideología u opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, filiación, situación socioeconómica, situación laboral, nivel educacional, de

embarazo, orientación sexual, identidad y expresión de género, apariencia personal, condición de salud, de migración, de refugiada, de ruralidad, situación de discapacidad o cualquier otra condición.”

La séptima iniciativa, que **“incorpora normas al Capítulo I de la Constitución”**, hace referencia a los deberes de reconocimiento y promoción de la “igualdad sustantiva entre las personas”, de “las distintas identidades de género y las diversas orientaciones sexuales de las personas”, prohibiendo toda forma de discriminación.

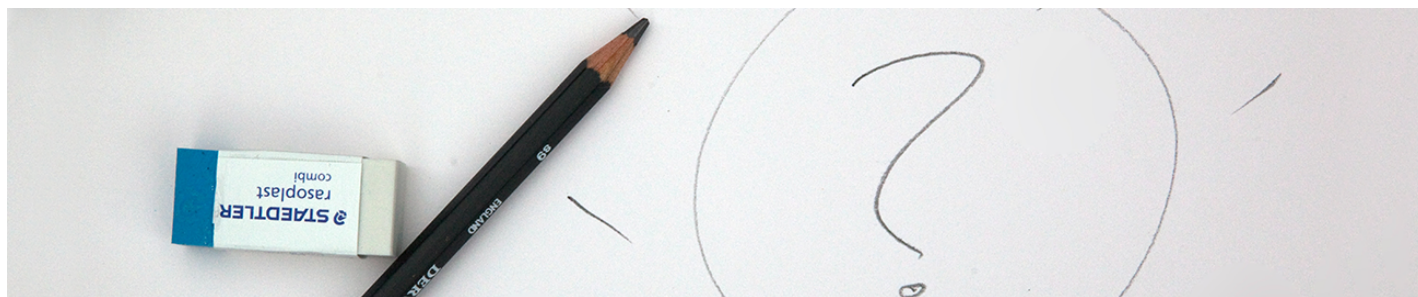
Finalmente, la octava y última iniciativa de norma ingresada hasta el momento, sobre **“el derecho humano al agua y su acceso, como una garantía indispensable para la vida digna”**, reconoce dicho derecho a “toda persona, sin discriminación (...)”. Además, el agua a la cual se tiene derecho debe ser, entre otras características, “físicamente accesible (...)”. Y en cuanto al derecho al acceso al saneamiento del agua, se deberá consagrar “teniendo en consideración la protección de las labores de cuidado, y de las necesidades especiales de mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas mayores y en situación de discapacidad.”

Ahora bien, en algunas de las iniciativas populares de normas constitucionales presentadas hasta ahora también es posible encontrar el término inclusión u otros vinculados a él. Hasta ahora, ellas son las siguientes siete, que buscan:

- El reconocimiento de las personas no binarias
- La creación de un órgano autónomo que tenga dentro de sus atribuciones el establecimiento de mecanismos de participación cuyo acceso sea gratuito e inclusivo
- Garantizar el acceso a la salud de las personas con autismo, sin exclusión, ni discriminación alguna
- La inclusión de sectores marginados de la política
- La consagración de garantías de los derechos de aquellos grupos de la población en situación de vulnerabilidad estructural
- La creación de una nueva malla curricular inclusiva para los niños, niñas y adolescentes
- Consagrar la inclusión de la discapacidad como un derecho fundamental

4 / Observaciones





¿EXACTAMENTE QUÉ SIGNIFICA, EN LA PRÁCTICA DE LA CC, EL TÉRMINO INCLUSIÓN?

No es fácil contestar esta pregunta. En nuestro derecho este término tuvo originalmente un significado más bien acotado a la necesidad de incorporar al ámbito de lo público a las personas que sufren alguna forma de discapacidad, por razones más bien biológicas o físicas.

Ese sentido de inclusión -como la inclusión de personas con discapacidad- también estuvo en el origen de la CC: las candidaturas a ella de partidos e independientes en cupo de partidos debieron cumplir con una cuota para dichas personas en nombre de la inclusión.

Una vez instalada la CC, sin embargo, el uso del término se expandió. Las personas con discapacidad siguieron siendo consideradas, por supuesto. Así lo demuestra, por ejemplo, la preocupación por disponer de un lenguaje de señas para comunicar al público el trabajo de la CC, o la “accesibilidad universal” a los mecanismos de participación. Pero además de ellas, la CC empezó a considerar en nombre de la inclusión a “grupos históricamente excluidos”, ya no por razones físicas o biológicas, sino que por razones más abstractas, como políticas, económicas, culturales o sociales.

Esta expansión semántica es preocupante, porque así el término inclusión empieza a chocar con otros que la CC usa como enfoques transversales. Por ejemplo, al considerar a “las mujeres”, el término inclusión entra al terreno del término “paridad”. O al considerar a las personas en zonas rurales o apartadas, entra al terreno del término “descentralización” y su componente de “equidad territorial”. Y al considerar a los pueblos originarios entra al terreno de la “plurinacionalidad”.

Y también puede entrar en conflicto con términos o criterios que, sin ser los mencionados enfoques de transversalización, también son usados por la CC. Uno de ellos es el principio de “no discriminación”. Como vimos más arriba, en nombre de la inclusión también son consideradas las personas migrantes. Supongamos una medida que afecte indebidamente a este grupo. ¿Debe ser criticada por atentar contra el deber de inclusión o contra el deber de no discriminar?

Contra ambos, se podría contestar. Pero si es contra ambos ¿para qué expandir el término inclusión a un caso que ya está cubierto por otro principio como el de no discriminación?

Como lo hemos señalado en otras ediciones del Boletín, es de esperar que la expansión semántica que la CC ha dado a los términos que deben guiar su actuar, no se proyecte al texto constitucional. Porque mientras más se expanden, más se van a superponer llegado el caso. Y mientras más superpuestos estén, más difícil será resolver ese caso.

Se podría dar un ejemplo de esto con la integración de la Mesa Directiva de la CC. Como vimos más arriba, el Reglamento General la define como un órgano, entre otras cosas, "inclusivo". Y, para garantizar esta inclusión, ordena a la Mesa Directiva aplicar "mecanismos de corrección." Si "inclusión" se entiende en su sentido restringido original, la Mesa Directiva está en falta, pues la persona con discapacidad que integra la CC no forma parte de ella. Pero si entendemos inclusión en el sentido amplio posterior, la Mesa Directiva no está en falta, pues en ella hay mujeres y representantes de los pueblos originarios. ¿Cómo lo resolvemos sin excluir a la inclusión?