

La dinámica constituyente a dos niveles

El resultado del plebiscito de septiembre de 2022 donde se rechazó la propuesta de la Convención Constitucional en Chile parece contraintuitivo si se considera el proceso político que lo antecedió. Desde por lo menos 2006 se venía produciendo un significativo incremento en las movilizaciones sociales que demandaban mejores condiciones sociales en pensiones, salud, educación, derechos sexuales y reproductivos, fin a los abusos, derechos de agua, y reconocimiento de los pueblos indígenas, entre otros.

Luego, entre 2014 y 2018 el gobierno de Michelle Bachelet realizó un primer intento de cambiar la Constitución a partir de un proceso que activó diálogos ciudadanos, pero que terminaron en 2018 con una propuesta de texto que sería archivada en el Congreso Nacional. En 2019 se produjo el estallido social más significativo desde el retorno a la democracia, movilizando a más de 4 millones de personas y que abrió la puerta para el cambio constitucional. Finalmente, en 2021 triunfó en las elecciones presidenciales Gabriel Boric, representante de la coalición de Apruebo Dignidad, que aglutinaba a los sectores más de izquierda del espectro político chileno. Así, mientras las tendencias sociales parecían avanzar en una dirección progresista, el resultado del plebiscito fue precisamente en la dirección contraria.

¿Por qué, entonces, la ciudadanía terminó rechazando un texto que hacía referencia directa a sus demandas? En un sistema democrático, para validar una Constitución siempre se requiere la conformación de grandes mayorías políticas y sociales que patrocinen un acuerdo. En algunos casos, esa mayoría ha controlado el proceso desde el inicio a su fin (Venezuela, Ecuador). En otros casos, se logra establecer un compromiso entre las fuerzas dominantes en la escena política (Colombia, Argentina, Bolivia).

En el caso de Chile se requería un doble compromiso de mayorías: de las fuerzas dominantes en la arena política y de parte de los actores dominantes y de la ciudadanía en la arena social. Lo que se observó en la Convención fue el compromiso de solo un segmento de agrupaciones en la arena política cons-



Lecturas & Documentos

Editado por Claudio Fuentes, «El proceso fallido», del que reproducimos un fragmento, analiza las dinámicas sociales, políticas e institucionales que han rodeado el proceso constituyente en Chile.

tituyente, pero que no alcanzó a integrar a todos los sectores representados ahí. Tampoco esta negociación generaría el necesario apoyo en la arena social, produciendo una fuerte confrontación política durante el año en que se desarrolló la Convención.

¿Por qué no se llegó a producir un acuerdo que se proyectara hacia las grandes mayorías sociales? Para responder a esta pregunta debemos evitar simplismos y analizar estas dos arenas. En la arena política constituyente importaron dos cuestiones: la excepcional composición de la Convención constitucional, caracterizada por su alta fragmentación, y ciertas reglas que inhibieron la posibilidad de cooperar y alcanzar acuerdos.

En la arena social importaba de sobremano que el texto alcanzara una legitimación frente a los incumbentes que detentaban el poder y respecto de la sociedad que concurría a votar para ratificar el texto. El proceso de elaboración del texto fue extremadamente abierto y transparente a la ciudadanía,

por lo que para comprender el resultado tenemos que poner atención en la forma en que se desplegaron las fuerzas políticas durante el proceso y los momentos críticos que impactaron en la opinión pública y en los actores dominantes del poder constituido. Así, la secuencia del debate constitucional impactó negativamente a la legitimidad del texto propuesto por la Convención.

La Convención y sus reglas

La arena política constituyente alude a la interacción y reglas que rodearon a la Convención Constitucional. Aquí dos cuestiones fueron centrales: el tipo de composición de la Convención y algunas reglas que inhibieron el lograr acuerdos transversales y que permitiesen la aprobación del texto. Desde el primer momento la izquierda que salió victoriosa percibió que enfrentaba una oportunidad histórica por cuanto podría negociar sin contar con los votos de la derecha. El Chile excluido se manifestaría en la Convención y definiría —como nunca

antes lo había hecho— las reglas de convivencia.

Una composición que inhibió los compromisos

La distribución de fuerzas en un espacio político es un elemento central a considerar. A primera vista importan tres elementos: (1) la cantidad de partidos representados, (2) la regla de decisión para alcanzar acuerdos que define el umbral necesario para alcanzar esos acuerdos, y (3) la distribución de las fuerzas políticas en el espectro izquierda-derecha.

La experiencia comparada muestra que, pese a que en algunos casos existió alta fragmentación, en todos los procesos se requería el concurso de no más de tres fuerzas políticas para llegar a un acuerdo. En el caso de Chile la regla de decisión era de 2/3 (67%), y estaban representadas 17 fuerzas políticas que se organizaron en torno a once agrupaciones o “colectivos”. Como ninguna fuerza política logró dominar marcadamente la Convención, se producía una mayor complejidad para establecer acuerdos. La aprobación de cualquier norma requería como mínimo a ocho agrupaciones. Así, resultaba esperable que la negociación fuese más costosa pues combinaba una regla de decisión demandante (67%) y altos niveles de fragmentación.

Esta alta fragmentación no impidió que las fuerzas políticas dentro de la Convención pudiesen alcanzar un acuerdo. De hecho, al cabo de 12 meses de trabajo terminaron con un borrador aprobado por una amplia mayoría. ¿Cómo fue posible aquello? Lo anterior se explica por dos circunstancias: la distribución de fuerzas en la Convención hacia que con la articulación de las fuerzas de la izquierda se lograra aprobar un texto. Ellos lograron concentrar por sí solos no votos, el 71,4% de la Convención. El debate en entonces se dio entre una izquierda más moderada encabezada por el Partido Socialista, Frente Amplio (FA) e Independientes No Neutrales (INN) que aglutinaban el 30,5% de los escaños, y otro segmento que denominaremos “izquierda identitaria” que incluía a seis colectivos y que representaban el 40,9%.

Pero una de las características más notorias de la composición de la Convención se asoció con la baja representación de la derecha, que solo obtuvo un 24% de representación. Acá se dieron dos escenarios hipotéticos. Por una parte, para poder bloquear o vetar la aprobación de una norma se requerían como mínimo obtener 34%, cuestión que la derecha por sí sola no alcanzaba. Cualquier posibilidad de bloqueo de una norma requería como mínimo algunos votos de la izquierda moderada, cuestión que se dio en temas excepcionales. Tempranamente en los debates de la Convención se decidió no

incluir a la derecha porque se consideraban que no se necesitaban sus votos.

De lo recién descrito se puede concluir que la composición de la Convención hizo que (a) el eje de las discusiones se concentrara entre una izquierda más moderada y una de tipo identitaria; (b) el centro y la derecha no tuvieron poder de voto suficiente como para bloquear propuestas que venían de los grupos dominantes, y (c) tampoco existió la voluntad política ni en la izquierda moderada ni menos en la identitaria para dialogar y establecer acuerdos más allá de los necesarios 103 votos requeridos para aprobar una determinada norma. Hubo, sin embargo, dos cuestiones centrales en la composición de la Convención: primero, observamos una disputa política intensa entre los partidos de la izquierda tradicional y, segundo, el proceso de negociación estuvo marcado por demandas identitarias, que es lo que explicaremos a continuación.

Los partidos de izquierda tradicional (PS, FA, PC) representaban en la Convención cerca del 30% y eran los que más experiencia política de negociación tenían. Teóricamente, podría haberse esperado cierto nivel de coordinación, pero aquello no sucedió. La lógica coalicional —disciplinada y cohesionada, tan característica de la década de los 90 (Siavelis 2000)— se erosionó ostensiblemente en los últimos cuatro años y quedó demostrado en la Convención. Ahora bien, las ten-

siones y lógica de trabajo al interior de la Convención no necesariamente se reflejó en los patrones de votación, que en general demostraron altos niveles de aprobación del texto final.

A lo anterior se sumó una lógica de demandas por “causas” que dominó el debate al interior de la Convención. Lo que los diversos colectivos trajeron a la Convención fue una diversidad de “causas” territoriales, identitarias, ecológicas, feministas, que compitieron por integrarse al texto. Hablamos aquí de una “izquierda identitaria” dado que, por una parte, recogen tradicionales demandas de la izquierda (Estado bienestar, derechos laboral, libertades civiles), pero al mismo tiempo incorporaron una serie de temáticas asociadas a identidades particulares (feminismo, regionalismo, ecologismo, pueblos indígenas, identidades sexuales, etc.). Los diferentes colectivos buscaban ver reflejadas las demandas y agendas que cada uno traía al órgano que escribiría la Constitución.

En los colectivos de izquierda identitaria dominó un discurso antiélites y su interés por avanzar en sus demandas temáticas particulares. Desde la instalación misma de la Convención se manifestaron críticamente respecto de las tradicionales lógicas de poder. La característica fundamental de los convencionales, además de su no militancia, era que provenían la mayoría de regiones fuera de Santiago

(Continúa en la página 16)



Ficha de autor

Claudio Fuentes S. es profesor titular de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales. Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Carolina del Norte (Chapel Hill), sus intereses académicos se han orientado al estudio de los procesos políticos, y las dinámicas del cambio institucional, en Chile y América Latina.

Fecha: 06-06-2023
 Medio: La Segunda
 Supl.: La Segunda
 Tipo: Noticia general
 Título: **La dinámica constituyente a dos niveles**

Pág.: 16
 Cm2: 643,6

Tiraje: 11.692
 Lectoría: 33.709
 Favorabilidad: No Definida

(Viene de la página 15)

(58,7%) y cerca de la mitad se autodenía como "activista social" (42%). Es decir, un significativo número de convencionales había desarrollado un intenso involucramiento territorial atendiendo causas relacionadas con daño medioambiental, derechos humanos, protección de derechos de aguas, derechos de la diversidad sexual, sindicalismo, ruralismo, regionalismo, activismo feminista o derechos indígenas, entre otros. Este elemento demarcó muchas de las negociaciones toda vez que cada colectivo se preocuparía por incorporar sus agendas. La ausencia de disciplina partidista se hizo evidente entre los representantes que provenían de movimientos territoriales, que al momento de tener que coordinarse en la Convención experimentaron diferencias que los llevaron a rearmanarse en varias ocasiones.

Las reglas del juego y el desincentivo al compromiso

A la dinámica política interna de la Convención se sumaron algunas reglas que inhibieron los compromisos. Lo más evidente fue lo relativo a tener un proceso con voto voluntario en el plebiscito de entrada y obligatorio en el de salida. Esta regla generó una distorsión importante en la representación, dado que el plebiscito de entrada y la elección de constituyentes movilizaron a grupos de la sociedad que estaban más interesados. Así, en el plebiscito de entrada se obtuvo cerca de un 80% de apoyo para la idea de cambiar la Constitución, pero dicho apoyo representaba apenas el 39,7% del universo electoral total.

Con las elecciones de constituyentes sucedió algo similar; si bien los representantes de centroizquierda fueron el 76,1% de la Convención, ellos solo obtuvieron los votos del 33,9% del electorado total registrado para votar. Lo anterior volvería a repetirse con la elección presidencial, donde mientras el 55,9% votó por Boric, su apoyo representaba en realidad al 30,7% del universo de electores. El hecho de tener un sistema con voto voluntario hacia que el resultado dependiera del poder de convocatoria de cada evento electoral. De hecho, una vez que los y las convencionales accedieron al poder, basaron sus argumentaciones y actuaciones en una verdadera ilusión de representación. Las decisiones se tomaron pensando que aquel "80%" reflejaba a toda la sociedad y no a una parte de ella. Esta distorsión afectó sin duda la posibilidad de buscar acuerdos con la derecha por cuanto no se percibía como una necesidad. Si el 80% había querido una nueva Constitución, si luego una mayo-

pública comenzó a mostrar una fuerte distancia con el trabajo que hacían los propios convencionales. Lo anterior fue alimentado por una efectiva campaña negativa hacia la Convención.

Una vez que los convencionales comenzaron a aprobar las primeras normas, se generó una pérdida de apoyo público producto de la indefinición y/o confusión en algunos temas críticos (propiedad, plurinacionalidad, seguridad, derechos reproductivos). Finalmente, sectores políticos de centroizquierda comenzaron a distanciarse del texto aprobado por la Convención estableciendo un compromiso para reformar luego de aprobar.

Hemos descrito el proceso constituyente en sus dos niveles: la arena política constituyente, donde se negoció y escribió el borrador bajo determinadas reglas, y la arena social, donde se debatió y finalmente se tomó la decisión de rechazar el texto. La especial composición de la Convención (fragmentada y marcada por agendas particularistas) y algunas características de las reglas del juego fueron muy relevantes para explicar el resultado de un proceso fallido.

A su vez, la arena social fue extremadamente sensible a lo que ocurría en la Convención y aquello se hizo evidente desde la instalación del órgano colegiado. Al final del ciclo, la opinión pública justificaria su voto considerando principalmente el contenido del texto y el desempeño de la Convención. Vimos que en la arena social la aprobación de contenidos en la Convención fue provocando efectos inmediatos en la opinión pública. En tanto, los actores políticos reaccionaron ya sea porque sus intereses se veían directamente afectados (los senadores por su eliminación), o porque se apreciaba que el contexto de opinión pública tenía a rechazar el texto. Los partidos de izquierda se distanciaron entonces de la propuesta que hicieron los propios constituyentes, abriéndose a la posibilidad de "aprobar para reformar". Un plebiscito que teóricamente era dicotómico (aprobación vs. rechazo) se transformaría en el discurso político en un debate de cuatro opciones: aprobar, aprobar para reformar, rechazar para hacer una nueva Constitución, y rechazar.

Observamos una riesgosa dinámica pendular entre actores sociales movilizados y élites políticas. Mientras en el proceso constituyente 2020-2022 se advirtió una alta desconexión entre la arena política constituyente y la arena política-social, en el proceso que se inauguró se da un completo dominio de los partidos políticos. En el marco de una crisis de representación de los partidos tradicionales y de una ferrea crítica a las élites, la interrogante es si en esta oportunidad la sociedad percibirá esta dinámica como adecuada, legítima y propia.



Lecturas & Documentos