

RAZONES DE UN PROCESO FALLIDO: Un análisis preliminar



© Lucas Araya Araos / Anadolu Agency via AFP

El rol de los independientes, la inexperiencia política, un Reglamento inadecuado y una propuesta con rasgos de exceso podrían explicar el resultado final. Muchas esperanzas están ahora, sobre todo, en los líderes del *Rechazo* que se han mostrado favorables a retomar el proceso.

Javier Couso
Profesor Universidad Diego Portales, Chile, y Universidad de Utrecht, Países Bajos.

» Luego de casi tres años desde que el país experimentara su más seria crisis social y política en décadas, el proceso constituyente ideado para darle un cauce institucional a la misma tuvo su hito final, el plebiscito ratificador del texto elaborado por la Convención instituida al efecto, en el que una contundente mayoría de ciudadanos lo rechazó. Si bien las encuestas de opinión llevaban cinco meses indicando que la opción que finalmente prevaleció llevaba la delantera (desde la primera semana de abril), la magnitud del margen con que se impuso la opción *Rechazo* sorprendió a casi todos los observadores. Si se considera que el plebiscito tuvo, además, una participación que superó el ochenta y cinco por ciento de las personas habilitadas para sufragar —producto del carácter obligatorio del voto—, podemos estar seguros de que la voluntad popular se ha expresado en los términos más categóricos en contra de la propuesta sometida a su consideración.

Más allá de que el rechazo a un texto constitucional elaborado por un ente enteramente elegido representa un caso aparentemente único en los anales de la historia constitucional mundial, al momento de escribirse este artículo no está del todo claro cuál es el siguiente paso en esta trama que viene desarrollándose desde noviembre de 2019. Si la constructiva reunión ocurrida un par de días después del plebiscito entre el presidente Gabriel Boric y los dirigentes de la mayoría de los partidos con representación parlamentaria representa el preámbulo de un acuerdo transversal para avanzar a un segundo proceso constituyente (mejor diseñado que el que culmina), es posible que finalmente el país logre el —hasta ahora, elusivo— objetivo de contar con una nueva Constitución.

En este punto cabe analizar los factores que explican el fracaso del proceso de construcción constitucional, que concluyó el 4 de septiembre. Si bien el entender las causas de un escenario que hasta hace solo unos meses atrás no estaba en los pronósticos de nadie tomará tiempo y demandará más información (por ejemplo, estudios de opinión que indaguen qué llevó a ciudadanos de diversos grupos etarios, sociales y geográficos a rechazar el texto constitucional sometido a su consideración), es posible adelantar algunas hipótesis que den cuenta de lo ocurrido.

Los independientes y la izquierda

Un primer factor es el hecho de que la Convención elegida en mayo de 2021 haya incluido una mayoría absoluta de independientes entre sus integrantes. Esta característica del ente constituyente —que, en su momento, fue celebrada— contrasta con la casi totalidad de los casos de procesos democráticos de construcción constitucional exitosos de que haya registro. El predominio de los independientes generó dos problemas cruciales: uno, al momento de la elección de los integrantes de la Convención Constitucional, y otro durante el trabajo de la misma. En relación al primero, la

calidad de independientes no adscritos a listas partidarias de parte importante de los candidatos a la Convención impidió que los votantes conocieran con antelación la orientación ideológica de los mismos, lo que a su vez llevó a una integración más sesgada a la izquierda que la del votante medio chileno actual. El hecho de que en el mismo acto electoral en que se eligió a los convencionales se escogieran autoridades locales (con resultados disímiles en términos de su orientación ideológica) sugiere que la Convención tuvo una integración más sesgada a la izquierda que lo habitual. Uno de los efectos relevantes de esto último es que llevó a muchos convencionales a pensar que el «estallido social» había inaugurado una transformación ideológica fuertemente orientada a la izquierda, cuando lo que en realidad parece haber sucedido es que las reglas establecidas por los poderes constituidos en diciembre de 2019 (permitiendo a candidatos independientes a presentarse en listas nacionales), llevó a la elección de candidatos con atractivas características personales, pero que exhibían posiciones más radicales de lo que los votantes suponían.

izquierda independiente). Finalmente, la inexperiencia política se tradujo en la incapacidad de reconsiderar decisiones adoptadas previamente, a la luz de cambios relevantes en las circunstancias políticas. Así, por ejemplo, los grupos hegemónicos al interior de la Convención no supieron cambiar decisivamente el curso de acción cuando, en la última semana de marzo, las encuestas de opinión registraron por primera vez que la opción *Rechazo* superaba por primera vez a la opción *Aprobó*. Apostando a que las encuestas estaban erradas o a que, por algún motivo, la opinión ciudadana volvería a encausarse en la dirección de apoyar las decisiones de la Convención, simplemente se siguió el curso de acción que se venía desarrollando. Si bien esto es obviamente un contra-factual, cabe especular que una dirigencia más experimentada políticamente habría tomado drásticas medidas apropiadas al nuevo escenario, como un cambio del Reglamento, que hubiese permitido negociar con los grupos de la derecha moderada la revisión de decisiones sustantivas ya adoptadas por el Pleno, que hicieran posible que los anteriores hubieran podido llamar a la aprobación del texto constitucional adoptado.

El factor «inexperiencia» política y legislativa

Una vez instalada la Convención, el predominio de independientes suscitó un segundo problema, asociado a su inexperiencia política y legislativa. En efecto, mientras que los políticos profesionales suelen contar con una visión relativamente holística de los problemas públicos, normalmente los independientes exhiben agendas más circunscritas, lo que en demasiadas ocasiones les restó capacidad de incidencia en materias alejadas de sus ámbitos de interés en el debate constituyente. Tanto o más importante que esto último fue la negativa disposición a negociar que exhibió la mayoría de convencionales independientes, especialmente con los de la derecha moderada (de hecho, la palabra «negociación» se asociaba a una forma de falta de integridad, en el imaginario de muchos convencionales de la

Un Reglamento rígido

En este punto, cabe comentar el segundo factor que parece explicar el fracaso del proceso constituyente que nos ocupa, esto es, un Reglamento excesivamente rígido, que impidió negociaciones con sectores de derecha que —si bien eran muy minoritarios al interior de la Convención— representan a una porción relevante de la ciudadanía, como quedó de manifiesto en el plebiscito ratificadorio. Como se recordará, el Reglamento de la Convención contemplaba la aprobación, artículo por artículo, del texto constitucional por parte del Pleno, modalidad que hizo imposible revisitar lo que este fue decidido, factor que impidió abrir negociaciones en las etapas finales del proceso, cuando se comenzó a hacer evidente que algunas normas aparecían como derechamente inaceptables tanto para grupos minoritarios de la Convención.

ción como para segmentos relevantes de la ciudadanía. Para ilustrar el punto, imaginemos que el Reglamento hubiese permitido una revisión de fondo —y no meramente armonizadora— de decisiones ya adoptadas por el Pleno. En un escenario así, quizás se hubiera podido invitar a los sectores de la derecha que verdaderamente aspiraban a una nueva Constitución a plantear qué decisiones zanjadas por el Pleno les impedían llamar a aprobar el texto final (como quizás lo fue la adopción de la interrupción voluntaria del embarazo, disposición que representó una razón más que suficiente para que quizás cientos de miles de votantes tuvieran un motivo decisivo para rechazar todo el proyecto).

Mucho y muy rápido

Un tercer factor que parece explicar el rechazo del texto se relaciona con el hecho de que la carta fundamental propuesta —aunque bien orientada a juicio de quien suscribe este artículo—, contempló demasiados cambios, demasiado rápido. Así, por ejemplo, la muy bienvenida decisión de adoptar una propuesta constitucional decididamente comprometida con atenuar el cambio climático fue complementada con el otorgamiento de derechos a la naturaleza, lo que al grueso de la población le pareció inentendible. Algo parecido sucedió con el tránsito desde un orden constitucional —como el vigente— que no dedica una sola línea al reconocimiento de nuestros pueblos ancestrales, a la adopción de una plurinacionalidad cuyos alcances y sentido nunca se entendieron bien, y que permitió el despliegue de una campaña que distorsionó lo que representaba una opción plausible para la misión de expertos internacionales que envió la Comisión de Venecia en marzo pasado. Así como en estos casos (y el ya mencionado derecho a la interrupción del embarazo, que perfectamente pudo haberse dejado a decisión del legislador, reconocidos ya los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres), la innovación constitucional del texto que ha sido rechazado parece haber sido excesiva para el grueso de los votantes.

Un factor que parece explicar el Rechazo se relaciona con el hecho de que la carta fundamental propuesta contempló demasiados cambios, demasiado rápido.

Y las *fake news*

Finalmente, cabe mencionar un factor que ciertamente jugó un rol relevante en la derrota de la opción Apruebo, esto es, el rol de las *fake news*. Como se sabe, el plebiscito ratificadorio es uno de los primeros acaecidos luego de que Donald Trump inaugurara el uso de este tipo de estrategias des-informativas en la elección presidencial de los Estados Unidos de 2016. En el caso del plebiscito que comentamos, lo difícil que puede resultar el entendimiento de un texto jurídico complejo y extenso se tradujo en que la campaña hacia el plebiscito ofreció 388 oportunidades de distorsionar el sentido de lo propuesto, lo que fue explotado con efectividad por algunos activistas de la opción *Rechazo*, como ocurrió con la supuesta vulneración del derecho de propiedad sobre las viviendas y sobre los ahorros que las personas tienen sobre sus fondos de capitalización individual, por mencionar solo un par de ejemplos. La hábil, pero mañosa, estrategia de presentar proyectos de normas superfluas (por ejemplo, consagrando el derecho de propiedad sobre bienes que ya estaban protegidos por la norma general aprobada de derecho de propiedad «sobre toda clase de bienes») con el objeto de luego hacer campaña denunciando que dichas iniciativas fueron rechazadas, sin duda contribuyó también a la derrota de la opción *Apruebo*. Dicho esto, sería un error otorgarle un rol central a las *fake news* como el factor decisivo de lo que fue un resultado generado por variadas causas, como las que se han mencionado más arriba, y otras que, con más tiempo y más antecedentes, se identificarán en su momento.

Las nuevas preguntas

Una de las preguntas más importantes que se abren con la derrota del *Apruebo*

es la que se refiere a la continuidad del proceso constituyente. Como se sabe, en los meses finales de la campaña, el liderazgo de la opción *Rechazo* lo tomaron sectores del centro del espectro político que se declaran decididamente partidarios de una nueva Constitución.

La súbita reaparición mediática del ex candidato presidencial José Antonio Kast a minutos de conocerse el resultado del plebiscito, dando por terminado el esfuerzo de cambio de carta fundamental, hizo temer que, con la aplastante derrota del *Apruebo*, los demás partidos de derecha y centroderecha echarían pie atrás respecto del solemne compromiso de avanzar a un segundo proceso constituyente que habían hecho durante la campaña. Afortunadamente para el país, los líderes de la UDI (Javier Macaya), de Renovación nacional (Francisco Chahuán) y de Evopoli (Luz Poblete), han sido, hasta ahora, categóricos en que siguen comprometidos con el objetivo de una nueva carta fundamental elaborada en democracia, lo que representa un paso alentador ante un escenario aún incierto y donde los riesgos de olvidar lo que gatilló el primer proceso constituyente son importantes.

Considerado que —en un escenario tan dramático como el generado por el resultado del plebiscito— la primeras horas y días son especialmente determinantes de lo que viene, las negociaciones, que al momento de escribirse este artículo comienzan a desarrollarse, serán críticas para el futuro del país. Si bien todo indica que hay disposición a llegar a un acuerdo sobre lo que representaría el segundo intento por aprobar una nueva Constitución, la falta de flexibilidad y de razonabilidad de los actores de este drama (en un contexto en que los ánimos están todavía «caldeados») podría llevar a un empantanamiento de las negociaciones, lo que podría acarrear consecuencias verdaderamente peligrosas para nuestra democracia, por lo que es de esperar que las señales alentadoras de estas primeras setenta y dos horas se traduzcan en un acuerdo que transformaría el fracaso del primer intento constituyente en un insumo importante de un proceso, esta vez, exitoso. 