



CLAUDIO CORTES

Gabriel Negretto, doctor en Ciencia Política, sobre constituyentes:

“Es posible caer en una idealización de los independientes”

Por Muriel Alarcón

Legó a vivir a Chile en marzo de 2019, al asumir como jefe de posgrado en el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica. A pesar de que el abogado argentino, Master en Asuntos Internacionales y Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Columbia, Gabriel Negretto, llevaba 20 años trabajando en el Centro de Investigación y Docencia Económica de Ciudad de México, Chile ya estaba en su norte.

En 2015 había trabajado para la organización intergubernamental “IDEA Internacional” precisamente por el eventual proceso constituyente entonces planteado por el gobierno de Michele Bachelet. Una vez trunco, asegura, siempre pensó que la discusión se retomaría en Chile.

—No sabía en cuánto tiempo sería— asegura—. Pero mi experiencia de estudios históricos es que cuando una discusión pública sobre un recambio constitucional llega a los niveles que ya había alcanzado en Chile, es muy difícil que quede paralizada.

Gabriel Negretto, cuya investigación se centra en política constitucional comparada, reforma electoral y constitucio-

El académico dice que los principales desafíos del proceso constituyente chileno son dos: mantener y lograr compromisos a nivel de los representantes y que estos compromisos tengan legitimidad social.

nal, y diseño de instituciones políticas —llevándolo a convertirse en consultor para organismos como la ONU y el PNUD— dice que a pesar de haber pronosticado el retorno de la discusión, nunca se imaginó la forma en la que llegaría.

—El estallido social en sí mismo nos capturó absolutamente de sorpresa. A pesar de que en la ciencia política durante muchísimos años se señaló a la crisis de representación, la insatisfacción ciudadana y los síntomas de desafección que existían Chile, nadie esperaba un estallido de esta dimensión. Mentiría si dijera que había previsto algo así. Ni el tiempo que duró. Lo que había predicho era que me parecía muy razonable pensar que esto no se podía enterrar por mucho tiempo y que cualquier crisis podía volver a reactivarlo. Es lo que ha ocurrido en todos los países que he estudiado —dice.

—¿Qué le mostraba la experiencia de otros países?

—Si uno traza la trayectoria de las discusiones constitucionales en distintos países, todas comienzan en un momento determinado: las toma una cierta fuerza política, un presidente, un gobierno. Adquieren una publicidad notable, entran

en la agenda de discusión y comienzan a tener apoyo social. Normalmente esas discusiones, si bien se pueden trabar, tienden a destrabarse con algún evento catalizador, como en Chile.

El peligro de los compromisos “flotantes”

—Usted investiga el efecto que tiene la forma en la que se crean o reemplazan las constituciones en democracia. ¿Cuál es el efecto del caso chileno, cuyo plebiscito convocó la votación más alta de los últimos ocho años en pandemia?

—La diferencia altamente significativa (a favor del Apruebo) demuestra que no hay polarización (de clases) en este respecto. Incluso a pesar de que se ha hablado mucho de las tres comunas que votaron por el Rechazo, creo que no es razón para hablar de ella porque en la gran cantidad de comunas y sectores donde ganó el Apruebo hay una combinación de clases económicas importantes. (...) Para el plebiscito del 88, la continuidad de Pinochet recibió un 44 por ciento de aprobación. Una razón por la cual la dictadura en Chile dejó su legado fue por el alto nivel de apoyo social que tenía al momento del plebiscito. Eso genera un trauma en la sociedad

chilena que se vislumbra hasta hoy y este resultado lo entienda en gran medida. (...) Con respecto a la participación, si bien en términos absolutos es la más alta que ha tenido Chile, hay que controlarlo por el crecimiento poblacional en relación al incremento del padrón electoral. El porcentaje de votación, prácticamente del 51 por ciento, es el mayor de los últimos años, pero es bajo en comparación a lo que eran las participaciones en votación antes del 2012. Esto también puede ponderarse con la pandemia. Creo que en ausencia de pandemia la participación hubiese roto con la tendencia de los últimos ocho años hacia la baja. Y no podemos predecir de cuánto hubiese sido pero claramente mayor al 51 por ciento y ahí estaríamos ante un proceso relativamente de alta participación (...) Teniendo en cuenta la (adversidad) en la que se realizó, da lugar para pensar que es un resultado muy bueno.

—¿Cuáles son los desafíos que enfrenta el proceso constituyente?

—Uno es a nivel de las élites políticas y de los representantes y es lograr acuerdos interpartidarios que lleven a la posibilidad de sostener estas mayorías que se han establecido. Esto va a requerir de una predisposición a la auto moderación, sabiendo que no se va a poder obtener el ideal de los proyectos de cada una de estas fuerzas pensadas aisladamente. Es muy importante pensar en estos aspectos mínimos que van a llevar a que se forjen acuerdos. El segundo desafío es que estos acuerdos y compromisos, una vez logrados, adquieran legitimidad social. Chile inicia el proceso constituyente en medio de una profunda crítica de la ciudadanía al sistema representativo. En este sentido un peligro sería que se logren los acuerdos, pero (que se trate de compromisos), por así decir, "flotantes", sin arraigo en la sociedad. Si esto ocurre, y la sociedad no está convencida de que estos compromisos llevarán a transformaciones que tienen relación directa con alguna de las demandas, esto va a ser un ejercicio dispendioso en esfuerzo y en tiempo, porque no va a terminar de producir los cambios a nivel político y social que tendrían que seguirse (tras) la nueva Constitución.

—Hoy se debate el régimen político: sistema presidencial, semi o parlamentario. ¿Cuál es su opinión?

—El tema del régimen político debería abocarse a pensar en reformas puntuales. Pensar en pasar de un régimen presidencial a un régimen mixto semi presidencial con un primer ministro o directamente a un sistema parlamentario me parece que es una discusión a la que no debería ponerse demasiado énfasis. La experiencia comparada en América Latina nos demuestra que prácticamente ninguna fuerza política está dispuesta a aceptar cambios tan radicales. Tenemos un sistema presidencial y es lo que todo el mundo conoce. No solo los partidos políticos, también los propios ciudadanos. Por eso el independentismo y el gradualismo es lo que ha predominado históricamente en los cambios constitucionales.

—Recientemente el presidente

aceptó la renuncia de su tercer ministro del Interior, tras una acusación constitucional ¿Cuáles son las implicancias de tener la discusión constituyente con un gabinete en crisis?

—Más allá de los méritos que en algún caso pueden haber tenido, el hecho de que cuatro de las nueve acusaciones constitucionales que se han dado durante el gobierno de Piñera ocurrieran en lo que va de 2020 señala un nivel de polarización política preocupante. El proceso constituyente chileno es demandante en cuanto a la necesidad de lograr acuerdos por parte de representantes de distintas fuerzas políticas. De entrada, se requerirá la aprobación del reglamento por dos tercios de sus miembros, y la misma regla se aplicará para adoptar la constitución. En este sentido, sería deseable ver una disminución y no un incremento de conflictos institucionales entre gobierno y oposición.

—Ante una eventual crisis de la clase política, ¿se podría caer en una idealización de los independentes que quieren ser constituyentes?

—Es posible, puesto que la negociación, deliberación y votación de un nuevo texto constitucional es una decisión colectiva en la que solo los grupos políticos organizados, y no los delegados de manera individual, pueden tener una influencia decisiva. En este sentido, y al menos que se excluya a los partidos de la elección de delegados constituyentes, como en Islandia, los partidos políticos son los actores principales en procesos constituyentes democráticos. No obstante, la posibilidad que se ha abierto en Chile para que los independentes puedan formar listas o ser patrocinados por partidos, es auspiciosa. Es probable que no alcancen una influencia comparable a la de un partido, pero podrían vigorizar los debates y dar mayor legitimidad social a la representación en la Convención.

Evitar la 'lista de deseos' de derechos

—¿Qué temas del siglo 21 debiera incorporar una Constitución para hacer frente a nuevas realidades y discusiones de hoy? ¿Podría, por ejemplo, hablar de cambio climático, de las Fake News?

—Las constituciones tienen ciertos alcances. Establecen una serie de principios para la interacción entre fuerzas políticas. Definen las reglas de cómo se accede y se ejerce el poder, cómo interactúan los ciudadanos con el Estado y entre sí. Hay una serie de principios a nivel general que tienen que establecerse en la Constitución porque son los que orientan su interpretación judicial, tanto a nivel de tribunales constitucionales como de cortes inferiores. Pero la Constitución no puede abarcar todo tipo de temas. Creo que la protección del medio ambiente, por ejemplo, sí. Puede haber principios generales que sirvan, por ejemplo, para definir los parámetros en base a los cuales los parlamentos futuros van a regular la protección del medio ambiente, que definan la forma en la que los ciudadanos, de manera



Que cuatro de las nueve acusaciones constitucionales que se han dado durante el gobierno de Piñera ocurrieran en lo que va de 2020 señala un nivel de polarización política preocupante".



Hay que evitar la idea de hacer una lista de deseos de derechos sociales, porque estas luego tienen varios efectos no deseados".

individual o colectiva, pueden proteger su hábitat natural. Pero su regulación no puede ser muy detallada porque no es sobre esto lo que versa la Constitución. Tiene que ser a nivel de derechos colectivos y a nivel de principios generales que orienten luego la interpretación de la Constitución y su aplicación concreta. Entonces, temas como el Fake News me parece que responden a un fenómeno actual complejo, en el que entran en juego dimensiones relativas a las redes sociales, a internet y a la forma en la que se está llevando a cabo la comunicación. Me parece que excedería a la posibilidad de una Constitución regular ese tipo de temas.

—¿Cuáles son entonces los temas que debería incluir la carta chilena?

—Pensando en su tradición constitucional, trayectoria política y las demandas sociales que activaron la movilización de 2019, creo que son varias las dimensiones donde deberían surgir transformaciones. Una es revisar la Carta de Derechos y Garantías Individuales. Es un fenómeno general del constitucionalismo contemporáneo y de las transformaciones recientes, fortalecer protecciones y acciones legales y judiciales para la defensa de la integridad física y la libertad de movimiento de los ciudadanos. También se puede pensar en la creación de acciones judiciales novedosas que sirvan para una protección más efectiva y más expeditiva. También nuevos derechos en relación a la protección de la identidad, a la información. Y hay toda una lista de derechos que ya están incluidos en tratados internacionales, pero que sería interesante reflexionar si requieren alguna precisión, dadas las características de Chile y del sistema político que tengan que incluir. Los derechos sociales también han sido parte del contenido de muchas de las demandas. Claramente se debe incorporarlos con una noción de jerarquía y efectividad, tomando en cuenta la experiencia latinoamericana ante la creación de muy extensas cartas de derechos sociales. No se debe tratar de incluir una laundry list de derechos sociales. (Hay que evitar) la idea de hacer una lista de deseos de derechos sociales.

—¿Por qué?

—Porque estas listas de deseos luego tienen varios efectos no deseados. (Aunque una) Constitución con tales derechos permite que los ciudadanos puedan apelar ante la justicia, cuando se establecen medidas legales y judiciales, si no media nada entre la declaración abstracta de un derecho y una acción judicial, esto puede generar efectos perversos, como, por ejemplo, que solamente aquellos que tienen los recursos para litigar puedan hacer efectivo su derecho. Los constituyentes tienen una responsabilidad muy importante al pensar cuáles son los derechos sociales que efectivamente la ciudadanía hoy requiere y que sería importante que la Constitución no solo los declarara, no solamente estableciera algún tipo de acción legal y judicial, sino los medios administrativos presupuestales, los caminos a través de los cuales estas se pudieran implementar.