

La Constitución que no fue:

7 lecciones del proceso constituyente 2019-2022

Resumen ejecutivo

Con derecho al ambiente



FIMA
ONG - Desde 1998



**DEMOCRACIA
VIVA***

La Constitución que no fue:

7 lecciones del proceso constituyente 2019-2022

Resumen ejecutivo - Mayo 2023

Ad portas de la instalación del Consejo Constitucional, el órgano electo encargado de redactar una nueva Constitución para Chile, se elabora el presente informe sobre el proceso constituyente 2019-2022. Ésta experiencia constituyente significó un inmenso despliegue de recursos humanos, financieros e institucionales que es imperativo no relegar a la sombra por los profundos aprendizajes democráticos que de ella podemos obtener.

Con el objetivo de extraer y sistematizar estas lecciones, realizamos una investigación en base a 32 entrevistas en profundidad a quienes fueron sus protagonistas: los ex-convencionales constituyentes de distintos sectores políticos, en cuyo análisis hemos identificado las siguientes conclusiones:

1. La importancia de consensuar qué debe contener una Constitución:

Si bien los y las ex-convencionales coinciden en las altas expectativas de cambio y actualización del pacto social que tenían previo a la instalación de la Convención Constitucional, de sus relatos se infiere que existía una diferencia sustancial en sus concepciones sobre qué debía contener una constitución para cumplir con ese objetivo. Esta diferencia se presenta entre convencionales de las derechas y de las izquierdas. Los primeros promueven una constitución minimalista y poco política y los segundos buscan la consagración de transformaciones profundas que queden plasmadas en el texto independientemente de su extensión.

Sobre la valoración posterior del texto redactado, hay un marcado contraste entre los constituyentes que llamaron a Aprobar y aquellos que defendieron la opción Rechazo. Los primeros valoran significativamente la propuesta, pues sienten que reflejaba las demandas de la ciudadanía, que fue innovadora, que se basó en amplios consensos y que fue valorada internacionalmente.

Si bien varios critican la inclusión de ciertos temas como aborto, plurinacionalidad, la denostación de los símbolos patrios y la discusión sobre la propiedad, en general, esta crítica no se refiere al contenido, sino más bien al amplio alcance comunicacional que tuvo su debate y que identifican como un factor importante en el triunfo del rechazo en el plebiscito de salida. Estos convencionales miran con desconfianza el nuevo proceso constituyente y su diseño institucional, manifestando aun sensaciones de profunda pérdida por los resultados del proceso anterior. Por el contrario, los partidarios del rechazo fueron muy críticos del texto propuesto, valorando de sobremanera la oportunidad de un nuevo proceso constituyente.

En resumen, se evidencia una diversidad de opiniones y valoraciones en torno a la nueva constitución y sus aspectos a regular, lo que se mantiene al día de hoy reflejando la complejidad y la pluralidad de visiones presentes en el proceso constituyente anterior, y que no pudieron ser superadas a través de acuerdos amplios que cumplieran las expectativas de la mayoría del país.

2. Los acuerdos se basan en el diálogo y la confianza:

En el mismo sentido, se constatan serias dificultades para lograr acuerdos transversales en el proceso de debate, negociación y votación de las normas en el proceso constituyente en estudio.

En primer lugar, se identifican rasgos de personalidad de los ex-convencionales como factor que complejizó las relaciones políticas, como la falta de disposición para trabajar en equipo, la ausencia de apertura al diálogo, la obstinación en materias de su interés y los deseos de figurar mediáticamente.

Por otra parte, mencionan elementos de base que hicieron muy complejo el proceso de construcción de confianzas como son: el hecho de que muchos de ellos no se conocían previamente, la distancia ideológica, la efervescencia social que se vivía alrededor de la Convención y el recelo existente desde los independientes no partidistas a los miembros de colectivos partidistas respecto al uso de las dinámicas propias de la política tradicional, como por ejemplo, la votación en bloque o la negociación de concesiones recíprocas.

Algunos entrevistados también critican la falta de seriedad y disciplina de algunos independientes y también de integrantes de colectivos partidistas cuyos miembros tenían poca experiencia política institucional. A contrario sensu, se reconoce un valor en la experiencia y liderazgo político de los militantes, aunque la amplitud de ese liderazgo se describe como limitado. De manera transversal se reconoce la ausencia de liderazgos amplios que facilitarían la comunicación entre personas y colectivos.

Por último, los convencionales de distintas posturas coinciden en que un error común fue la exclusión del sector minoritario de la Convención, reflexionando sobre la importancia de evitarlo en el futuro, independientemente de la mayoría política en el próximo órgano constitucional.

3. El diseño institucional sí importa (y mucho).

Otro grupo de elementos frecuentemente mencionado por los ex-convencionales dice relación con aspectos del diseño institucional del proceso constituyente. A efectos de orden, identificamos dos etapas: las normas que se establecieron en el “Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución” y aquellas consagradas en el Reglamento de la Convención Constitucional y que fue redactado por el mismo órgano.

Respecto de la primera etapa se reconocen las siguientes críticas y subsecuentes aprendizajes:

- a. Sobre la modificación de las reglas para facilitar la participación de independientes:** Mientras algunos valoran la diversidad y renovación de actores dentro de la Convención, otros critican las dificultades de articulación que ello produjo y relevan la necesidad de un equilibrio en la representación de los distintos sectores para poder superar al fin, la crisis de representatividad que nos afecta.
- b. Sobre las diferencias en el universo de votantes en las elecciones:** Los convencionales partidarios del apruebo señalan que el aumento en el universo de votantes debido al establecimiento del voto obligatorio en el plebiscito de salida, cambió significativamente la composición demográfica y política de los electores, lo que implicó que el texto constitucional fuera evaluado por un número considerable de personas que no habían votado por ellos.
- c. Sobre los mecanismos de participación ciudadana:** En general, las y los entrevistados opinan que los mecanismos de participación ciudadana fueron decepcionantes para la ciudadanía. Relevantan la necesidad de contar con voluntad política para garantizar una participación ciudadana adecuada e incidente. Además, afirman que es crucial establecer el momento oportuno para llevar a cabo estos mecanismos, de manera que no sean simplemente complementos en la discusión constitucional, sino herramientas útiles en una etapa previa a la deliberación de las normas.
- d. El rol de los gobiernos:** Los ex-convencionales critican el tenue rol que tuvieron los gobiernos del Presidente Sebastián Piñera y el Presidente Gabriel Boric. Ponen de manifiesto la necesidad de contar con un efectivo apoyo institucional de los gobiernos, una buena relación con su contraparte en el ejecutivo y el aseguramiento de recursos para un correcto desarrollo de los procesos políticos en el futuro.
- e. Sobre el tiempo para la redacción de la propuesta y la obligación de redactar el propio reglamento:** Este fue fuertemente criticado por su insuficiencia y el desgaste físico y emocional que significó para los convencionales trabajar contra el tiempo.

En cuanto a la segunda etapa que hemos mencionado, los entrevistados destacan los siguientes aprendizajes:

- a. Recomiendan que todas las fuerzas políticas se encuentren representadas en las comisiones a efectos de posibilitar la articulación de las mismas en el pleno.** Esto debido a que la ausencia de ciertos colectivos en las comisiones dificultó enormemente la aprobación de las normas en el pleno.
- b. Sugieren fijar precisamente y sin superposición la competencia temática de las comisiones,** ya que en esta experiencia se generaron conflictos de competencia que no tenían mecanismos de resolución institucional y que llevaron a la aprobación de multiplicidad de normas sobre algunos temas.
- c. También se sugiere que sería beneficioso el establecimiento de los mismos quórum de aprobación en comisiones y pleno,** ya que el quórum de aprobación por mayoría en las comisiones habría producido problemas a la hora de obtener los votos necesarios para la aprobación de las normas en el pleno que exigía $\frac{2}{3}$ de los votos.

4. La necesidad de fortalecer la organización colectiva:

Se describe que en el proceso constituyente en estudio, existía una multiplicidad de articulaciones políticas con distintos orígenes y fundamentos, los cuales se fueron modificando a medida iba avanzando el proceso. Se identifican distintos tipos de colectivos: aquellos agrupados por cercanía ideológica que hemos denominado “formales”, algunos de los cuales se encontraban relacionados con partidos políticos. Por otro lado se reconocen colectivos temáticos agrupados por temas de interés con el objetivo de transversalizar las discusiones, como los Eco-constituyentes y el colectivo Feminista, los que denominamos “meta-colectivos”. También revelan que una vez iniciado el trabajo de comisiones, la articulación se basó muchas veces en la identificación y compromiso de sus integrantes con las normas aprobadas en ellas, que algunas veces pasó por sobre los mandatos de sus colectivos. Por otra parte se reconocen colectivos “instrumentales”, formados por los convencionales de las derechas que no reconocían entre ellos diferencias ideológicas sustanciales pero que se conformaron para obtener más tiempo de palabra en el debate.

Esto da cuenta de un escenario político cambiante y múltiple que dificultó la generación de confianzas, la comunicación y la articulación necesaria para lograr acuerdos transversales que posibilitaran el éxito del proceso constitucional. En este sentido, observamos la conveniencia del fortalecimiento del sistema de partidos (pudiendo incluirse en esto a los movimientos), de modo de propender a la participación política estable e institucional que entregue a sus militantes herramientas necesarias para el diálogo y la negociación, facilite la construcción de consensos, y propicie de esta forma la recuperación de la confianza política en las instituciones.

5. Ética y responsabilidad en el ejercicio de los cargos de representación:

A continuación se exponen una serie de elementos que a partir de esta experiencia, se revelan esenciales en el ejercicio adecuado, confiable y transparente de los cargos de representación:

- a. **La seriedad y dignidad en el desempeño del cargo:** Varios entrevistados presentan críticas y autocríticas a actitudes poco prolijas por parte de algunos convencionales, tales como la utilización de lenguaje inapropiado, incumplimiento de acuerdos, agresividad o faltas graves a la ética. Reconocen estas actitudes como un factor que desvió la atención comunicacional del debate de fondo y las identifican como un factor importante en la desaprobatión ciudadana a la Convención y a la Propuesta Constitucional.
- b. **Mantener la conexión con la ciudadanía:** A lo largo de las entrevistas se expresa de manera consistente la crítica por la falta de conexión con la ciudadanía durante el desarrollo de la convención, cuyas causas reconocen en la falta de tiempo y la enorme carga de trabajo al que estaban sometidos, la suspensión de las semanas territoriales, la poca efectividad de los mecanismos de participación ciudadana y la extrema confianza -y en ciertos casos arrogancia- de algunos y algunas convencionales respecto de tener el conocimiento de qué cambios quería y necesitaba el pueblo de Chile. Los y las entrevistadas recomiendan evitar comportamientos arrogantes y consideran como características esenciales en el ejercicio de la política la apertura al diálogo, la escucha y evitar caer en actitudes de soberbia.
- c. **Observar disciplina y honrar los compromisos:** Otro elemento que se reconoce como factor negativo es la falta de disciplina y el hecho de que algunas personas no respetaban los compromisos adquiridos en las negociaciones. Esta crítica se realiza tanto a colectivos independientes como partidistas. A partir de esta experiencia, se puede desprender que mantener la disciplina y respetar los compromisos adquiridos es fundamental para lograr un trabajo efectivo y alcanzar los objetivos de los procesos democráticos.

Desde el punto de vista institucional, pareciera importante evaluar la existencia de mecanismos de control internos que desincentiven las actitudes criticadas y propicien un ambiente de razonable armonía para la expresión de las diferencias políticas.

6. Los procesos complejos requieren esfuerzos comunicacionales extraordinarios:

Según muchos ex-convencionales, las políticas de difusión y comunicación de los avances del proceso y de los debates fueron insuficientes. Consideran que este aspecto fue uno de los factores que contribuyó a la derrota del texto constitucional en la votación del 4 de septiembre de 2022, debido a que esta deficiencia no habría permitido a la ciudadanía seguir a cabalidad el desarrollo del proceso y habría contribuido al éxito de las campañas de desinformación que rodearon el trabajo de la Convención y la campaña electoral del plebiscito de salida.

Sobre el punto, podemos evidenciar la importancia de contar con mecanismos y estrategias que permitan comunicar efectivamente el desarrollo de los procesos políticos a efectos de generar confianza, poder transmitir las propuestas y sus potenciales beneficios, construir reputación de los actores políticos y sus instituciones, movilizar el apoyo necesario para el éxito de los procesos y restringir el alcance de la desinformación.

7. Valorización de la historia constituyente de Chile en el s. XXI:

Por último, creemos necesario destacar que algunos de los entrevistados expresan una idea interesante: que nuestro país se encuentra en un camino constituyente que se nutre de desarrollos políticos y democráticos surgidos alrededor de los procesos de reforma constitucional que se han intentado desde el retorno a la democracia y de movimientos sociales constituyentes que se han manifestado en nuestro país desde principios del siglo XXI.

En este sentido, se releva la necesidad de tomar en cuenta dichos insumos pues entregan información relevante sobre los anhelos y aspiraciones de nuestros compatriotas, incluyendo los procesos institucionales como el proceso participativo impulsado por la presidenta Michelle Bachelet o esta misma experiencia que dio lugar la propuesta constitucional de 2022.