

Francisco Soto, Yanina Welp
Los “diálogos ciudadanos”. Chile ante el giro deliberativo
LOM, Santiago de Chile 2017, págs. 222,
ISBN 978-956-00-0976-0

Francisco Soto, Yanina Welp
The “citizen dialogues”. Chile in the face of the
deliberative turn LOM, Santiago de Chile 2017, pp. 222,
ISBN 978-956-00-0976-0

En años recientes ha surgido en Chile una considerable literatura sobre las condiciones, mecanismos y contenidos de un eventual cambio constitucional. No existía hasta ahora, sin embargo, un tratamiento específico de los “diálogos ciudadanos” con que el gobierno de Michelle Bachelet (2014–2018) decidió el año 2015 consultar a la ciudadanía respecto de los contenidos que ésta quisiera ver reflejados en una nueva carta fundamental.

Ese es el tema que da su nombre al libro de Francisco Soto y Yanina Welp, y que los autores abordan en detalle en su capítulo seis. Los restantes capítulos pueden leerse como artículos separados que, sin embargo, ayudan a poner en contexto esta innovadora forma de participación deliberativa que involucró a unas 200 mil personas, reunidas voluntariamente durante el 2016 para conversar sobre los contenidos que debía tener una nueva constitución.

El problema constitucional chileno ha estado en discusión desde incluso antes de que se aprobara en 1980 la actual Constitución, en plena dictadura de Augusto Pinochet y mediante un plebiscito fraudulento (Fuentes: 2013). Hasta el golpe de Estado de 1973 regía en el país la Constitución de 1925, que por medio de sucesivas reformas había conseguido importantes avances en inclusión social. El golpe militar abolió esa carta fundamental. La dictadura empezó muy tempranamente a planificar una nueva institucionalidad política de carácter refundacional. Nombró una comisión de estudios para crear una constitución que transformara en el largo plazo la vida política, restando protagonismo a los sindicatos y partidos políticos (que en ese momento se encontraban proscritos) y generando un estado subsidiario del sector privado en materia económica. Esta constitución debía entrar en vigencia tras el retorno de la democracia. En el intertanto, el régimen de Pinochet se regiría por cláusulas transitorias.

La legitimidad de esta constitución fue cuestionada ya antes de entrar en vigencia. Antes del plebiscito que la ratificó en 1980, un grupo de juristas de

oposición, el “grupo de los 24”, propuso regresar a la Constitución de 1925. Luego, el expresidente Eduardo Frei Montalva (1964–1970) llamó a convocar una Asamblea Constituyente para superar la crisis política. Pese a estos llamados, en una votación realizada sin las mínimas garantías democráticas y sin padrones electorales, la constitución fue aprobada por un amplio margen y quedó, de acuerdo a lo previsto, suspendida hasta que retornase la normalidad y se pusiera término a las disposiciones transitorias. Ocho años más tarde, la derrota en el plebiscito del 5 de octubre de 1988 que, según normas autoimpuestas, debía autorizar la extensión de la presidencia de Pinochet por otros ocho años, puso en marcha la maquinaria constitucional. A fin de poder iniciar la transición a la democracia, en 1989 el gobierno militar accedió a someter a plebiscito un conjunto de reformas constitucionales entre las que se contaban el término del exilio y la legalización de los partidos políticos de izquierda (Heiss y Navia: 2007). Comenzó allí el tortuoso derrotero de una constitución ilegítima en su origen y con poderosas cláusulas para protegerse de futuras enmiendas.

Ya en democracia, el año 2005, una negociación entre el presidente socialista Ricardo Lagos y los herederos políticos de la dictadura llevó a un segundo conjunto de reformas democratizadoras. A 15 años del retorno a la democracia, se eliminaron la inamovilidad de los jefes militares, su capacidad institucional de incidir en política a través del Consejo de Seguridad Nacional y la existencia de senadores designados y vitalicios. Sin embargo, el problema constitucional no desapareció. Continuaron presentándose en el Congreso decenas de propuestas de cambio constitucional y las críticas a instituciones que aparecían como distorsionadoras de la voluntad popular se hicieron más agudas.

Cuando, en el año 2011, estalló el masivo movimiento estudiantil que demandaba educación gratuita, se hizo evidente el papel de la constitución y sus leyes orgánicas constitucionales en impedir reformas profundas al modelo económico. Junto con una constitución reformable por mayorías de 2/3 y 3/5 (según la materia de que se trate), el sistema político diseñado por Jaime Guzmán y la Comisión Ortúzar incluyó una veintena de leyes de rango constitucional en diversas materias: funcionamiento de los partidos políticos, Banco Central, educación, Fuerzas Armadas y muchas otras. A esto se agrega la distorsión de las preferencias políticas en el Congreso a través del sistema electoral binominal, que generaba un virtual empate entre las coaliciones de centroizquierda y centroderecha, sistema regulado, a su vez, por una Ley Orgánica Constitucional. Un sistema político “atado y bien atado” ha sido capaz de mantener el veto político de la derecha frente a todo intento relevante de cambio. Los estudiantes comprendieron que las normas constitucionales no son declaraciones abstractas. Como parte de las protestas pidiendo el fin del lucro en educación, quemaron cartones con la imagen de la constitución y protestaron en contra de la LOCE, la ley orgánica constitucional de educación, que impedía hacer modificaciones sin apoyo de la derecha. La agudi-

zación del descontento social con la constitución es visible actualmente en encuestas que dan en torno al 70% de adhesión al cambio constitucional¹.

En este contexto, varios autores han denunciado a la Constitución de 1980 como un factor en la creciente desafección ciudadana hacia la política² (Atria 2013, Ruiz-Tagle 2016, Muñoz 2016). En este contexto se enmarca el presente libro, que más que un análisis del problema constitucional chileno se propone situar el ejercicio específico de deliberación ciudadana, iniciado por el gobierno el 2015, en el marco de los estudios sobre deliberación y participación en procesos constituyentes.

La promesa del libro, según se desprende del título y del prólogo de los autores, es evaluar las posibilidades de reencuentro con las instituciones que ofrece el proceso participativo voluntario impulsado por el gobierno chileno en 2015 y 2016. Esta fase consultiva, los “diálogos ciudadanos”, fue una de varias etapas instauradas por el gobierno con miras a producir una nueva constitución.

El libro parte del diagnóstico de que existe una creciente desconfianza ciudadana en las instituciones a nivel global. Ante esta desconexión con las tradicionales fuentes de transmisión de demandas y preferencias, que solían ser los partidos y sindicatos, se hace necesario buscar nuevas formas de legitimación. Ello ha significado una creciente adopción de mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana en la toma de decisiones. Chile sobresale por la falta de innovación institucional en este sentido.

La pregunta que recorre el libro es si acaso, y bajo qué condiciones, podrían distintos mecanismos de participación ciudadana ayudar a reducir la brecha entre representantes y representados que aqueja a las democracias contemporáneas. En el caso chileno, la pregunta se vincula específicamente con nuestro problema constitucional, que es un factor adicional en la crisis de legitimidad de la política. Así, junto con las dificultades propias de la “era de la desconfianza” (Rosanvallon 2008) que viven hoy casi todos los sistemas representativos, el sistema institucional chileno, y de manera central la Constitución de 1980, aparece como un obstáculo a la profundización de la democracia. Los planteamientos de Soto y Welp conducen a buscar en la participación una posible vía de solución.

El título puede conducir a equívoco, ya que el tema de los diálogos realizados en Chile durante 2016 no es más que uno de los aspectos del debate sobre el papel de la participación y la deliberación política frente a situaciones de crisis de legitimidad de la democracia representativa.

¹ En abril de 2017 la encuesta CADEM-Plaza Pública situó en 79% el apoyo al cambio constitucional (Estudio No. 169); un informe sobre opinión pública de PNUD-Chile concluyó el 2015 que “los chilenos están cada vez más dispuestos a que se lleven a cabo reformas y un cambio a la Constitución, y consideran relevante que estas sean profundas y realizadas por procesos participativos e inclusivos de la ciudadanía”.

² Un indicio de esta desafección podría ser la caída de la participación electoral, que pasó de cerca de un 90% en 1989 al 33,4% en la elección municipal de 2016. Se trata de la caída de participación electoral más pronunciada de América Latina y la cuarta a nivel mundial. (PNUD 2017).

El Capítulo 1, sobre el avance de los mecanismos de democracia directa en el mundo, instala la discusión sobre estos mecanismos a partir de los casos de Suiza, la Unión Europea y las Américas. Aborda, entre otras cosas, los beneficios para la ampliación de la agenda, los peligros de concentración de poder frecuentemente asociado a la democracia directa y la complejidad de combinar la toma directa de decisiones con espacios de deliberación. No queda del todo claro si para los autores los mecanismos institucionales de democracia directa –referendos, plebiscitos, revocatorias de mandato, etc. — son sinónimo de “participación”. Aunque el libro insiste en su carácter complementario a la representación y en la necesidad de espacios deliberativos, la defensa de los mecanismos de democracia directa como participación ciudadana sugiere a ratos una visión de la participación política que parece excesivamente electoralista, en detrimento de otras formas más complejas o indirectas de participación.

El capítulo 2 contrasta el caso chileno con tres experiencias de cambio constitucional en el contexto de transiciones a la democracia: España, Brasil y Polonia. En todos estos casos, se trata de procesos controlados “desde arriba”. Los autores enfatizan la importancia de la naturaleza de la negociación constitucional de la transición para la legitimidad futura de la nueva democracia. La comparación pone de manifiesto las dificultades que plantean los enclaves dictatoriales al caso chileno y resalta, una vez más, la importancia de la participación: “no es suficiente el acuerdo de una élite para tener una constitución estable”, recalcan los autores (p. 88).

El capítulo 3 se refiere al tratamiento que da la Constitución de 1980 a la participación ciudadana. Se analiza aquí un diseño de la Comisión Ortúzar, orientado a despolitizar la consulta popular y reducirla al ámbito local y a inhibir la participación ciudadana, limitándola a la elección de representantes. El texto realiza un detallado recorrido por el uso de los plebiscitos nacionales y locales así como las consultas comunales no vinculantes, para concluir que se trata de mecanismos insuficientes para la expresión de preferencias ciudadanas. Se analiza también la historia de las normas sobre participación ciudadana, que optaron en la década del 60 por promover un movimiento social activo y no mecanismos de democracia directa, y que lleva a la reforma constitucional de 1971 que institucionaliza la participación en organizaciones sociales como juntas de vecinos y centros de madres. Esta tendencia es revertida por la Constitución de 1980 y se reemplaza la participación social por una noción despolitizada de “grupos intermedios”. La propuesta de una Convención o Asamblea Constituyente para generar una nueva Carta Fundamental sería, en opinión de los autores, una forma de dar cabida a la sociedad civil en la construcción de un régimen político plenamente democrático.

El capítulo 4 analiza el problema del poder constituyente a partir del pensamiento de autores clásicos como Locke, Tocqueville, Paine, Sieyès y Condorcet, y plantea algunos dilemas del debate constitucional contemporáneo en torno a las asambleas constituyentes. La experiencia latinoamericana permite

mostrar casos donde la asamblea constituyente es expresión del poder de la ciudadanía (Argentina, Uruguay, Costa Rica, Guatemala, Brasil, Colombia y Bolivia) y otros donde es utilizada para imponer en forma hegemónica la voluntad del gobernante (Perú, Nicaragua, Paraguay, Venezuela y Ecuador). Concluye que el debate sobre la posibilidad de una asamblea constituyente para Chile ha oscilado entre la demonización y la idea de que es una “bala de plata” para poner fin al modelo pinochetista. Los autores proponen una mirada desapasionada, que privilegie la participación entendiendo que una asamblea constituyente, en tanto órgano representativo, puede ser o no participativa.

El capítulo 5 ofrece una mirada comparativa al rol de la participación en distintos procesos constituyentes con el fin de determinar qué condiciones permiten una participación autónoma e incidente. Los autores destacan la dimensión deliberativa de la participación y cómo ella contribuye a la construcción de legitimidad política.

El capítulo 6, sobre los diálogos ciudadanos, ofrece un relato pormenorizado del desarrollo de la etapa participativa del llamado “proceso constituyente” impulsado por Bachelet. Los autores valoran la amplia participación ciudadana en este intenso proceso desarrollado antes de que se inicie una etapa propiamente constituyente. Su aporte, señalan, se encuentra principalmente en la calidad deliberativa de la participación ciudadana, algo poco usual en los procesos políticos. El capítulo recuerda discusiones sobre si esta participación era en efecto representativa o no. “El tiempo dirá –concluye– si este proceso participativo produce el “giro deliberativo” chileno o es una experiencia más ignorada o instrumentalizada por la élite” (p. 193)

El libro cierra con una “hoja de ruta” y algunas recomendaciones para incorporar mecanismos de participación en una futura constitución.

La promesa de este libro es comprender mejor cómo puede la participación ciudadana ayudar a superar una tendencia mundial que parece poner en entredicho la representación política y que en el caso chileno se ve agravada por la Constitución de 1980. Creo que la detallada exposición de casos y argumentos apuntan a que, efectivamente, no es posible mejorar la política de los próximos años sin un fuerte énfasis en la participación ciudadana. Pero además me parece que el volumen avanza en la dirección correcta al situar el debate constitucional chileno en una mirada teórica que crecientemente entiende la participación como un complemento de la deliberación y la representación política. Cuando se critica el déficit democrático en Chile, hay que ser especialmente cuidadosos en entender que no es sólo un déficit de participación; la existencia de mecanismos decisorios poco representativos es parte de la causa de los recientes desbordes institucionales. El llamado a superar la dicotomía representación-participación, en el que se inscribe este trabajo, sostiene que en las democracias contemporáneas la participación es un componente indispensable de la representación. Lo contrario de la representación no es la participación, sino la exclusión. Un sistema que no incorpora

a segmentos de la población en sus órganos representativos no es verdaderamente representativo. Lo contrario de la participación, por otro lado, no es la representación sino la abstención. Representación y participación van de la mano y son lo que permite que se forme una opinión pública y que ésta tenga incidencia en la toma de decisiones (Urbinati y Warren 2008, Plotke 1997).

Dado que el o la representante no puede sustituir al soberano, el proceso de formación de la ley y, con mayor razón, de creación constitucional por parte de representantes requiere un esfuerzo de recrear la soberanía que excede, con mucho, la autorización electoral. Se necesita un proceso reflexivo y un intercambio permanente entre sociedad civil e instituciones, entre representantes y representados. En ese proceso, las distintas formas de participación, institucionales y no institucionales, directas e indirectas, tienen un papel que cumplir como parte integral del proceso democrático (Urbinati 2006: 19). Ese nexa permanente es la única forma de asegurar la legitimidad de la decisión política y es algo que debiera tener en cuenta cualquier diseño de elaboración constitucional que busque superar el actual déficit de legitimidad.

Claudia Heiss

Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile
Observatorio del Proceso Constituyente de RED

Referencias

- Atria F. (2013), *La constitución tramposa*, LOM, Santiago.
- CADEM Plaza Pública (2017), *Informe no. 169*, <https://plazapublica.cl/plaza-publica-cadem-estudio-n-169/>
- Fuentes C. (2013), *El Fraude*, Hueders, Santiago.
- Heiss C., Navia P. (2007), *You Win Some, You Lose Some: Constitutional Reforms in Chile's Transition to Democracy*, "Latin American Politics and Society", vol. 49, no 3, pp. 163–190.
- Muñoz F. (2016), *Hegemonía y nueva Constitución. Dominación, subalternidad y proceso constituyente*, Ediciones UACH, Valdivia.
- Plotke D. (1997), *Representation is Democracy*, "Constellations", no 4, 19–34.
- PNUD Chile (2015), *Opinión ciudadana y cambio constitucional. Análisis desde la opinión pública*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago.
- PNUD Chile (2017), *Diagnóstico sobre la participación electoral en Chile*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago.
- Rosanvallón P. (2008), *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Manantial, España.
- Urbinati N., Warren M. E. (2008), *The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory*, "Annual Review of Political Science", no 1, pp. 387–412.
- Urbinati N. (2006), *Political Representation as a Democratic Process*, "Redescriptions: Yearbook of Political Thought and Conceptual History", no 10, pp. 18–40.