

PARTICIPACIÓN CONSTITUCIONAL: DESCORRIENDO EL VELO

- Diversos factores aumentan la desconfianza en torno al proceso constitucional. Por diversas vías, el Gobierno está mostrando que el debate constitucional es una excusa para adelantar un momento electoral y, con ello, polarizar con simplismo las posiciones en la sociedad.
- El Gobierno busca imponer su agenda y, por variados medios, presionar a quien debe tomar una decisión institucional sobre el tema constitucional. Así lo demuestran sus recientes decisiones.
- Nos enfrentamos a unos meses de debate constitucional que bien pueden degenerar en lo que se ha venido a llamar “populismo constitucional”. El costo de que ello ocurra lo pagará el Gobierno pero también, la política y, en el mediano plazo, las instituciones.

En las próximas semanas y durante los meses que siguen, se iniciará el proceso de participación ciudadana vinculado con el debate constitucional actual. El proceso tiene sus antecedentes próximos en los anuncios de la Presidenta de la República en octubre de 2015 que ya fueron objeto de críticas en otra oportunidadⁱ. Pero desde entonces hasta hoy, ha surgido información que justifica un nuevo análisis.

Esta vez, como veremos, diversos factores vienen a aumentar la desconfianza en torno a todo el proceso. Por diversas vías, el Gobierno está mostrando que el debate constitucional es una excusa para adelantar un momento electoral y, con ello, polarizar con simplismo las posiciones en la sociedad. Unos, los “buenos”, estarían por la participación y una Constitución que sea reflejo de todos nuestros sueños. Los otros, los “malos”, se aferran al pasado y le temen a la ciudadanía. Todo indica que el Gobierno ya ha hecho suya esta verdadera caricatura y con ello, lamentablemente, crea falsas divisiones e impide con más fuerza, que la política avance de una vez por caminos menos confrontacionales y más próximos al consenso.

1. DESCORRIENDO EL VELO

Todo este proceso descansa en un tenso equilibrio. Por un lado, el Gobierno reclama la necesidad de escuchar a la ciudadanía para tomar definiciones. ¿Quién podría oponerse a la participación ciudadana en una democracia? Pero por otro lado, la sana desconfianza que la historia demuestra debe tenerse cuando se trata del poder, nos lleva a evaluar otra alternativa: el Gobierno busca imponer su agenda y, por variados medios, presionar a quien debe tomar una decisión institucional sobre este tema.

Esta última visión va tomando cuerpo no sólo porque el Gobierno ha sabido mantener en el debate el tema del cambio constitucional que, como se sabe, políticamente aglutina a la centro-izquierda. También por sus recientes decisiones.

1.1. Campañas televisivas

La más preocupante es la imposición de una supuesta campaña de interés público vinculada con el cambio constitucional. Así es como el Consejo Nacional de Televisión aprobó inexplicablemente esta semana que el Gobierno pudiera obligar a los canales de televisión a transmitir en horario de alta audiencia campañas, llamando a participar en este proceso que lidera el Gobierno.

Lo cuestionable de ello es, ante todo, que se vulnere la ley. En efecto, la Ley N° 18.838 que regula el Consejo Nacional de Televisión (CNTV) autoriza a transmitir campañas de interés público cuando tengan por objeto “proteger a la población y difundir el respeto y promoción de los derechos de las personas”ⁱⁱ. ¿Puede argumentarse que promover la participación en los cabildos que organiza el Gobierno tiene tales objetivos? ¿Qué derecho es el que se busca proteger?

Durante la discusión de esta norma hubo acuerdo en que su existencia tenía sentido cuando fuera necesario llevar a cabo campañas vinculadas con la salud pública o en situaciones de catástrofe o emergencia inminente. Nunca se pensó hacer de esta una herramienta para llevar a cabo la agenda del Gobierno. Hacerlo así no sólo recuerda el uso abusivo de una atribución similar por parte de gobiernos como el de Venezuela o Bolivia. También deja al CNTV como una institución manipulable.

El buen gobierno es aquel que logra aunar voluntades tras su programa por medio de la persuasión y la deliberación en igualdad de condiciones.

Pero más allá del argumento de legalidad, la decisión del Gobierno debe generar una consecuencia política. La Presidenta ha optado por llevar adelante un proceso en el que el Gobierno no será un actor secundario sino que el actor principal. En otras palabras, todo indica que no serán los genuinos intereses de la ciudadanía ni el Consejo de Observadores los que asumirán un rol protagónico. El Gobierno será quien lo lidere. Y esto desequilibra la cancha de la participación pues las voces críticas de la posición gubernamental muy posiblemente serán excluidas.

1.2. Docurreality

Otro aspecto que causa dudas es el denominado docurreality. Por medio de la licitación de un documental, el Ministerio Secretaría General de Gobierno encargó la elaboración de un video de 10 capítulos de entre 5 y 10 minutos cada uno. El objetivo es motivar la participación en el proceso que se inicia. Por eso se busca transmitir como mensaje que “el proceso constituyente ya comenzó” y que “una Constitución debatida con participación asegurará por décadas la estabilidad del sistema democrático chileno al otorgarle al país un texto constitucional que recoge distintas identidades”ⁱⁱⁱ.

Las bases de la licitación, ya adjudicada, establecen que los 10 capítulos deben contemplar el “seguimiento a ciudadanos que hayan decidido voluntariamente concurrir a la etapa local de participación ciudadana del proceso constituyente”. También exige que la serie transmita “seguridad, compromiso, orgullo, templanza” y agrega que “uno de los personajes tiene que representar el sentimiento de orgullo frente a este inédito y extraordinario proceso”^{iv}.

La intencionalidad del video es innegable. Las propias bases no admiten dudas, críticas ni desconfianzas. Sólo “orgullo y compromiso”. Es posible que sea contra intuitivo pedirle a un Gobierno que admita críticas a sus programas en la publicidad oficial. Pero si el Gobierno aspira a transmitir un mensaje de buena fe que de verdad haga sentirse a todos medianamente representados, un documental como el que se financiará no es admisible.

En otras palabras, el buen gobierno es aquel que logra aunar voluntades tras su programa por medio de la persuasión y la deliberación en igualdad de condiciones. No por la vía de imponer visiones o posturas por la fuerza de un mensaje oficial, aparentemente neutral, pero que contiene una evidente carga político-electoral. Todo ello financiado con el dinero de todos los chilenos. El Gobierno de la

Presidenta Bachelet ha optado por esta última vía y por ello debe ser objeto de una fuerte crítica.

1.3. El Consejo Ciudadano de Observadores y el aumento del número de consejeros

El Consejo Ciudadano de Observadores (CCO) ha logrado sobrevivir a pesar de los vientos en contra. El primero fue la precariedad institucional. La Presidenta lo anunció como un verdadero contrapeso, pero rápidamente, la realidad y el derecho, dejaron al anuncio de la Presidenta sin contenido. En efecto, en el marco de un Estado de Derecho, si la idea era crear un verdadero Consejo de Observadores con atribuciones y capacidades reales de generar contrapeso, se requería crearlo por ley y no por medio de un decreto. El Gobierno eligió el camino del decreto impidiendo así entregar al Consejo de Observadores atribuciones reales. Por eso, al menos en lo formal, es hoy un consejo asesor sin fuerza vinculante, personal ni atribuciones exclusivas.

Pero, a pesar de los formalismos, el Consejo ha logrado sobreponerse. En efecto, ha logrado matizar algunas decisiones del Gobierno en relación al proceso de participación ciudadana. También ha planteado algunas legítimas críticas al proceso y su difusión. La última de ellas, al documental al que se hizo referencia.

Todo esto permite sostener que, al menos hasta el momento, el trabajo del Consejo ha logrado superar una cierta ilegitimidad de origen que lo acompañaba desde el inicio. Dicho de otra forma, es discutible que un órgano cuyo fin es contrapesar la acción de otro, esté sometido en todo a este último. Es lo que ocurre con el Consejo de Observadores que fue creado por el Gobierno; la Presidenta eligió sin consultar a nadie a sus miembros; y el propio Gobierno es el que presta todo tipo de apoyo administrativo para el funcionamiento del mismo. Al menos en su origen, la eficacia de tal órgano, y con ello su legitimidad, pudo razonablemente haber sido puesta en duda.

Pero el Consejo de Observadores ha buscado sacudirse este origen cuestionable y ha adquirido una cierta fuerza propia que, todavía precariamente, lo está transformando en un contrapeso. Por eso es tan importante que, a pesar de la voluntad de la Presidenta, no acepte sus presiones y mantenga lo acordado respecto al proceso que se inicia. Si falla, y cede a la presión del mandante, su legitimidad y eficacia serán, con justicia, cuestionadas.



Ni los encuentros locales ni los cabildos pueden arrogarse ninguna representación de una supuesta voluntad general. Ello por cuanto no se trata de representantes elegidos por la comunidad sino que de una participación autoconvocada.

En igual sentido, es de vital importancia que el Consejo rompa sus vínculos de subordinación que el Gobierno pretende mantener. La mejor muestra de ello es el anunciado nombramiento de nuevos integrantes. El Consejo no puede aceptarlo pues ni la Presidenta ni el Gobierno deben ejercer rol alguno en su gestión. Es obvio que los nombramientos que hará la Presidenta buscan, en parte, matizar ese contrapeso que hoy detenta el Consejo. Y aunque esa no fuera la intención, cuestión imposible de determinar, la sola sospecha que algo de ello pudiera estar presente debe llevar al Consejo a negarse a integrar nuevos consejeros. Con ello, mostraría una auténtica autonomía.

2. EL PROCESO QUE VIENE

Según ha anunciado el Gobierno, en los próximos días se iniciará un período de participación por medio de encuentros locales y participación individual vía la página web que ha diseñado al efecto. Así, entre el 23 de abril y el 23 de junio se pretende generar diálogos sobre temáticas constitucionales.

El sistema es inorgánico. Esto es, un grupo de personas es convocada por un moderador que registra el encuentro con anticipación, lo organiza y lidera. De este encuentro se levanta un acta que fijará la agenda de los respectivos cabildos provinciales. Estos últimos se desarrollarán el sábado 23 de julio. El mismo día en todo el país. Su dinámica no está todavía zanjada pero pretende registrar acuerdos y desacuerdos entre los asistentes. Finalmente, el sábado 6 de agosto se desarrollarán los cabildos regionales con el mismo objeto.

Todo este proceso y algo de su contenido será plasmado en lo que se ha venido a llamar las Bases Ciudadanas para la Constitución.

Lo descrito vuelve a generar dudas.

2.1. Acuerdos

Lo primero que debe cuestionarse es que el proceso de participación esté enfocado a lograr acuerdos en los diversos encuentros y cabildos. Ello, ante todo, transforma al facilitador a cargo en un cierto promotor o líder que dirigirá la conversación con mucha mayor influencia. En cambio si el objetivo es simplemente agregar opiniones diversas, no sólo se refleja de mejor forma la

variedad de intereses comprometidos sino que además se reducen los riesgos de manipulación.

Pero hay un asunto más profundo en todo esto. Ni los encuentros locales ni los cabildos pueden arrogarse ninguna representación de una supuesta voluntad general. Ello, por cuanto no se trata de representantes elegidos por la comunidad sino de una participación autoconvocada. Como tal entonces, no hay representación alguna que permita atribuir valor general a acuerdos en los que han concurrido solo partes. En este sentido, promover acuerdos es intentar generar una suerte de reflejo de una opinión general por medio de instancias que no ejercen representación y que convoca a personas más motivadas por esta materia y con menos costo de acceso, pero excluye la opinión del resto. Ello no sólo es incorrecto sino que, además, una forma indebida de intentar asumir soberanía.

2.2. Bases Ciudadanas para la Constitución

Dada la infinidad de insumos que surgirán de los diversos encuentros locales y cabildos, el Gobierno ha optado por proponer una etapa final que consiste en la redacción de unas Bases Ciudadanas para la Constitución. Como es evidente, el contenido de éstas tendrá una intensa influencia en el debate político posterior.

Como ha señalado el Consejo Ciudadano de Observadores, si estas Bases son redactadas por el Gobierno o por un grupo de técnicos escogidos por éste “podrían quedar comprometidas las condiciones de transparencia, inclusividad, participación y ausencia de sesgo político del proceso” Es por esa razón que el mencionado Consejo sostuvo que “la expresión de las conclusiones del proceso participativo debe efectuarse por un equipo designado y supervisado directamente por este CCO”^v.

Como es de público conocimiento, la Presidenta se opone a esta alternativa y en reunión con los Consejeros ha solicitado que personas de su confianza tomen parte del proceso de redacción de las Bases. Ello es inaceptable puesto que la intervención del Gobierno impide garantizar un proceso mínimamente razonable que reduzca las opciones de captura o influencia ilegítima del poder político. Como se dijo, en esto el Consejo debe mantener su posición.

CONCLUSIONES

A lo dicho pueden agregarse otra serie de factores que refuerzan la desconfianza en el proceso. Así por ejemplo, la elección y contratación de los facilitadores ha generado polémica reciente tanto por preguntas que se efectuaban en el propio proceso de selección, como por exclusiones posteriores^{vi}. Igualmente, la dinámica de los encuentros locales requerirá un análisis particularizado a fin de medir el nivel de deliberación o el grado de captura de los que son objeto.

En cualquier caso, nos enfrentamos a unos meses de debate constitucional que bien pueden degenerar en lo que se ha venido a llamar “populismo constitucional”. El costo de que ello ocurra lo pagará el Gobierno pero también, la política y, en el mediano plazo, las instituciones.

No puede pretenderse, como parece hacer el Gobierno, que el relato crítico a la Constitución y a la institucionalidad no se esparza por la ciudadanía sin daño alguno para nuestro futuro. Cuando se venden sueños incumplibles, como una y otra vez hacen los que predicán que la Constitución es la solución a todos nuestros problemas, o cuando se proclama que una eventual nueva Constitución será escrita por “todos y todas”, lo que se está haciendo se acerca peligrosamente a la demagogia. Y, en cualquier sociedad moderna, ello debe generar desconfianza y rechazo; misma desconfianza y rechazo que debe generar el proceso canalizador.

ⁱ El Largo e Incierto Camino Constitucional. Temas Públicos Nº 1229, 23 de octubre de 2015.

ⁱⁱ Artículo 12, m). Ley 18.838.

ⁱⁱⁱ Resolución exenta 272/264 de 3 de marzo de 2016. Autoriza llamado a licitación pública y aprueba bases y anexos para la contratación del servicio de producción de docurrealidad, para el Ministerio Secretaría General de Gobierno. Pág. 7.

^{iv} Resolución exenta 272/264 de 3 de marzo de 2016. Autoriza llamado a licitación pública y aprueba bases y anexos para la contratación del servicio de producción de docurrealidad, para el Ministerio Secretaría General de Gobierno. Pág. 8.

^v Consejo Ciudadano de Observadores. Sobre la Participación Ciudadana y las Bases Ciudadanas para una Constitución Discutida en Democracia. Acuerdo Nº 4. Pág. 9.

^{vi} Ver El Líbero: Postulantes a facilitadores del proceso constituyente acusan interrogatorios sesgados en entrevistas de selección. También El Líbero: Director del Servicio Civil y polémica por facilitadores eliminados: “La Segpres es la encargada de las contrataciones”.